

OS INCENTIVOS FISCAIS REGIONAIS: FINOR E FINAM

*Agostinho Fernandes Bezerra**

Resumo: Analisa os resultados de avaliações técnicas dos incentivos fiscais regionais, especialmente o FINOR e o FINAM, tomando por base a evolução da sistemática de incentivos regionais, desde sua criação até as alterações sofridas por estes, em decorrência de legislação e regulamentação específica. Enfatiza a reforma de novembro de 1986, oriunda de constatações e sugestões da COMIF, fazendo, em seguida, recomendações para complementação da referida reforma e, conseqüentemente, aprimoramento da sistemática dos fundos de incentivos regionais.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar os resultados de avaliações técnicas da sistemática e da operacionalidade dos incentivos fiscais regionais mais importantes (os veiculados pelo FINOR, pelo FINAM e os administrados pela SUFRAMA), inspirando-se nos êxitos e decepções que esses mecanismos trouxeram ao desenvolvimento regional, para recuperar e interpretar os fatos ocorridos e as decisões do Governo Federal que impactaram a administração desses incentivos, especialmente nos últimos quatro anos (1986-1989), após concluídas as atividades da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (COMIF), instituída pelo Decreto nº 91.158, de 18 de março de 1985, e do Grupo de Trabalho Interministerial (MINTER/MIC/MINIFAZ/SEPLAN), encarregado de avaliar os resultados da atuação da SUFRAMA na administração de seus incentivos (relatório concluído em julho/1986).

A perspectiva assumida para elaboração do artigo foi consentânea com a experiência do autor, que trabalhou no último período de Governo (1985 a 1989) nas áreas regional e fiscal da SEPLAN, acompanhando o dia-a-dia das decisões que afetavam esses incentivos e outros, tendo oportunidade de observar, sobretudo, o relacionamento intragover-

no de órgãos e autoridades com atribuições no gerenciamento desses mecanismos. Por esta razão, o artigo se volta **menos** para constituir uma exposição acadêmica, objetivamente fundamentada em dados e estatísticas, organizados segundo metodologia científica explicitamente colocada, e **mais** para representar um depoimento pessoal, intuitivo, de quem, por ofício, era obrigado a observar e analisar cotidianamente o desempenho desses sistemas de incentivos, visando ao acúmulo e à organização de dados para o preparo de notas, pareceres e decisões relativos ao tema.

O artigo está dividido em cinco capítulos: o primeiro corresponde à introdução; no de número 2, descortina-se a evolução da sistemática de incentivos regionais (FINOR e FINAM), desde a sua criação, centrando o foco nas ocasiões em que a legislação e a regulamentação desses incentivos sofreram modificações importantes; no terceiro, sintetizam-se os resultados e constatações da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (COMIF), com base nos quais a área regional do Governo elaborou propostas de mudanças nessa sistemática de incentivos que resultaram na **reforma de novembro de 1986**.

O quarto capítulo analisa o conteúdo dessa reforma e avalia extensivamente a implantação de cada uma das principais medidas que a substanciaram. E o último capítulo resume conclusões e avança recomendações com vistas à complementação dessa reforma e ao aperfeiçoamento das bases desse sistema, objetivando a melhoria de seu desempenho e eficácia.

2. DO SISTEMA 34/18 AOS FUNDOS DE INVESTIMENTOS DO DL-1.376/74

2.1. DISPERSÃO E ESCASSEZ DOS RECURSOS: INSEGURANÇA E DISTORÇÕES

Os Fundos de Investimentos do Nordeste e da Amazônia, FINOR e FINAM, administrados, respectivamente, pela SUDENE e SUDAM, foram instituídos pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, no bojo de uma ampla reformulação da sistemática de incentivos fiscais então conhecida como "Sistema 34/18."

Juntamente com os fundos de cunho regional, o DL citado criou também os chamados “fundos setoriais” (FISSET-Pesca, FISSET-Turismo e FISSET-Reflorestamento), concorrendo pelos recursos da sistemática, em relativa igualdade de condições, ainda que podendo apropriar-se da parcela menor que a destinável ao FINOR e/ou FINAM.

O “Sistema 34/18” vinha operando desde o começo dos anos sessenta. Inicialmente, provendo recursos dos incentivos fiscais do imposto de renda das empresas (IRPJ), em caráter exclusivo, para o financiamento de projetos industriais no Nordeste; em seguida (1963), transferindo parte desses recursos para a Amazônia e, a partir de 1967/68, para os setores da pesca, do turismo e do reflorestamento, que passaram a se beneficiar de programas incentivados a cargo da SUDEPE, EMBRATUR e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), respectivamente.

Além dessa pulverização das aplicações, o sistema sofreu forte drenagem de seus recursos, antes da criação dos fundos, mais precisamente em 1970/71, quando foram instituídos o PIN e o PROTERRA, absorvendo metade das deduções fiscais até então consignadas aos incentivos regionais e setoriais.

A partir dessas mudanças — notadamente após 1970/71, com o “choque” do PIN/PROTERRA — o sistema passou a operar com pronunciada escassez de recursos, especialmente a nível dos programas regionais, cujos incentivos, além de já gozarem de largo prestígio entre empresários e investidores (como era o caso, em particular, dos administrados pela SUDENE), haviam sido criados há mais tempo e podiam obter maior parcela dos recursos veiculados.

Nessa fase de sua evolução, os dois braços regionais do “Sistema 34/18”, ante a sensível queda na captação dos incentivos que lhes eram destinados, tiveram comprometidos o andamento dos projetos em implantação e o ritmo de aprovação de novos projetos que se pretendiam instalar no Nordeste e na Amazônia. Aqui cabe o destaque, de novo, para o caso da SUDENE, como agência que aglutinava o maior volume desses recursos, pioneira na sua mobilização e administradora, quase exclusiva, de suas aplicações, até 1965, pelo menos.

Com efeito, a fase inaugural da SUDENE, caracterizada por grande otimismo em relação às perspectivas de suas realizações como agência de desenvolvimento regional, havia passado e a insegurança quanto ao futuro do principal instrumento manejado pela agência — os incentivos fiscais — alastrou-se entre os agentes do setor privado interessados no processo.

Criara-se, assim, um ambiente propício a que o “Sistema 34/18” viesse a mostrar, com grande evidência, suas fragilidades e contradições, com as chamadas “práticas de mercado”, passando a exercer controle sobre a oferta dos recursos — recursos estes que eram dispensados pelo Governo de sua receita tributária —, onerando a captação dos incentivos, ou sua intermediação entre ofertantes e investidores, com comissões de corretagem crescentes e de forma incontrolável.

O ônus financeiro dessa intermediação, naturalmente, deveria ser acrescentado aos custos de implantação dos projetos e as agências chegaram a aceitar que comissões, de até 5%, fossem imputadas a esses custos.

No entanto, a escassez na oferta desses recursos e a crescente insegurança quanto à estabilidade do sistema elevaram essas comissões a patamares inaceitáveis. Já que os incentivos foram criados pelo Governo, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico de regiões e setores carentes de inversões privadas, era injustificável que grande parte desses recursos fosse desperdiçada na sua própria captação em mercado.

2.2. CRISE E MUDANÇAS: A CRIAÇÃO DOS FUNDOS

Instalada a crise, durante a qual discutiu-se inclusive a alternativa de eliminação desses incentivos, a solução encontrada foi a instituição dos Fundos de Investimentos através do DL-1.376/74. Internalizava-se, assim, no âmbito estrito das agências do Governo, toda a intermediação de recursos promovida pela sistemática, retirando-se das empresas-contribuintes do IRPJ a faculdade de aplicarem, direta ou indiretamente, e em seu próprio nome, os recursos provenientes de suas opções para os incentivos.

Regulava-se, ao mesmo tempo, um complexo mecanismo de titulação da propriedade das quotas desses fundos aos seus financiadores privados, bem como lançavam-se as bases para o surgimento e a organiza-

ção de um mercado de títulos incentivados, que deveria ter auto-sustentação a nível do setor privado, no futuro, “vis-à-vis” a intervenção governamental forte a que o sistema estava sendo submetido, no presente.

Há consenso entre os administradores, técnicos, operadores e investidores desse sistema de que o DL-1.376/74 trouxe novo disciplinamento para esses incentivos, introduzindo mecanismos de controle que conseguiram maior equilíbrio entre a oferta e a demanda de recursos.

Por outro lado, também é consensual a impressão de que esse estatuto básico deixou de ser oportunamente aperfeiçoado e/ou regulamentado em alguns de seus aspectos mais importantes, permanecendo longo tempo sem complementação ou revisões adequadas que poderiam tê-lo escoimado de algumas falhas de origem, evitando igualmente o acúmulo de distorções na operacionalidade dos fundos.

Essas falhas e distorções tornaram-se mais graves e ganharam um crescente número de críticos, dentro e fora do Governo, à medida que, por outro lado, os incentivos — notadamente os regionais — perdiam credibilidade como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, não obstante o relativo sucesso do programa de industrialização incentivado pela SUDENE.

Na base dessa “perda de credibilidade” estavam não apenas o “choque” do PIN/PROTERRA de 1970/71 e a onda de especulação financeira, com a intermediação privada desses incentivos, encerrada drasticamente com a criação dos fundos em 1974, mas também algumas decisões sobre a alocação final desses recursos, assumidas pelo autoritarismo instalado no Governo Federal como parte de um jogo de barganhas políticas, não transparente, em que predominavam os interesses de grandes grupos econômicos do Centro-Sul voltados para a especulação com terras na Amazônia, bem como o clientelismo político das elites do Nordeste.

Ancoradas na lógica desses interesses, duas importantes decisões alocativas comprometeram significativamente a credibilidade desse sistema de incentivos:

- a) o carreamento da quase totalidade dos incentivos destinados à SUDAM para aplicações em mega-projetos agropecuários na Amazônia, (na sua grande maioria, projetos de pecuária de corte e reprodução), no período 1966-70, quando essa agência alcan-

çou o maior índice de participação no bojo total dos recursos da sistemática, antes da criação dos fundos (TABELA 1); e

- b) a aprovação, por parte da SUDENE, de um número crescente de projetos desse setor e segmento específico, também em sua maior parte (excluídos os agroindustriais) no período 1968/72, quando chegou a comprometer mais de 40% dos recursos do FINOR no auge dessas alocações, como observa-se nos três anos finais do período citado, constantes da TABELA 3).

Paralelamente, no flanco dos fundos setoriais, a organização de projetos de reflorestamento incentivados sob a forma de Sociedade em Conta de Participação (SCP) — que podem ser consideradas como uma “falha de origem” assumida pelo DL-1.376/74 — contribuíra fortemente para conturbar o funcionamento do sistema de fundos, magnificando a perda de credibilidade do sistema como um todo, à medida que, graças às SCP e ainda que restritas às operações do Fiset-Reflorestamento, as intermediações de incentivos como negócios privados encontraram espaço para sobreviver praticamente incólumes após a instituição dos fundos.

Ao mesmo tempo, facilitados pela presença dessa sociedade — e diferentemente do que exigiam os fundos regionais — os incentivos do Fiset-Reflorestamento, sem uma definição de escala de prioridade para prévio enquadramento dos projetos, cobriam a totalidade de seus custos de implantação, em qualquer caso. Isto é, não exigiam contrapartida de recursos próprios da suposta empresa reflorestadora, que também, na maioria dos casos, não possuía tradição de negócios no setor, constituindo esses privilégios fatores de atração especulativa dos recursos para aplicações através desse fundo, em prejuízo dos fundos regionais concorrentes.

Entre 1976 e 1979, os recursos para esse fundo aumentaram substancialmente, avançando no bolo destinado ao FINOR e/ou ao FINAM, mas atingindo principalmente o primeiro, como em 1979, ano em que o Fiset-Reflorestamento chegou a captar mais incentivos que o FINOR. (TABELA 1).

Foi somente a partir de 1983 que essa “performance” da mais importante faixa do Fiset começou a perder fôlego, graças a uma forte regulamentação saneadora a que o Governo submeteu esse fundo (Decreto nº 88.207, DE 30.03.83), cujos incentivos, no entanto, acabaram sendo eliminados em 1988.

2.3. POLARIZAÇÃO DE POSIÇÕES INTRA-GOVERNO: IMPASSE NA EVOLUÇÃO DA SISTEMÁTICA

Todos os fatos relatados no subitem anterior, reforçados pela inexistência de avaliações oficiais baseadas em pesquisas diretas nos projetos incentivados que pudessem fornecer indicadores da eficácia e dos resultados da concessão desses incentivos, operaram no sentido de solidificar certa polarização de posições no interior do Governo Federal, travando-se assim a evolução do sistema, ante a dificuldade de consenso intra-governo para introdução de reformas que melhorassem a sua operacionalidade.

Sintetizando esse quadro de posições polarizadas, cristalizara-se, de um lado, uma atitude marcadamente “fiscalista” na área fiscal-tributária do Governo Central em relação a esse sistema de incentivos, justificando as reiteradas decisões no sentido de reduzir as deduções fiscais que os alimentavam, embora mantendo inalterado o limite percentual nominal dessas deduções (25% do imposto de renda devido, até 1988), através de um elenco variado de medidas, com destaque para:

- a) a criação de adicionais do IRPJ que não podiam sofrer reduções para incentivos;
- b) o crescente estímulo para que as empresas contribuintes desse imposto passassem a declará-lo com base na sistemática do “lucro presumido”, que também não dava direito a deduções para incentivos; e
- c) a indexação parcial dessas deduções, o que as tornava tanto menores relativamente ao valor bruto do imposto arrecadado, quanto maior fosse a taxa de inflação observada.

O resultado dessas medidas ganhou evidência notadamente a partir de 1982, quando a necessidade de recuperar receitas tributárias, a nível federal, assumiu conotações dramáticas ante a perspectiva do desequilíbrio orçamentário induzido pela chamada “crise da dívida”. Na TABELA 4, observa-se que a queda brusca dessas deduções em relação à arrecadação bruta do IRPJ, a partir de 1982, só foi interrompida no triênio 1985-87, por conta dos efeitos de estabilização resultantes do Plano Cruzado e da mudança no prazo de referência (ano-base) das declarações dos principais contribuintes do IRPJ, que passou de anual para semestral.

De outro lado, da parte dos organismos de desenvolvimento regional e setorial, formara-se uma atitude excessivamente defensiva em relação a esses incentivos, com amplo respaldo nas associações empresariais, nos Estados e junto a lideranças políticas com expressiva representação no Congresso Nacional, para rechaçar as ameaças no sentido de sua eliminação, já que havia consenso em considerá-los como a principal fonte de financiamento governamental de programas de desenvolvimento a cargo do setor privado.

A obsessividade desse “defensionismo” tinha ainda como argumentos principais, explícita e recorrentemente veiculados nos textos e discursos, a permanência das desigualdades regionais de renda e crescimento, a característica integracionista do espaço econômico nacional própria desse sistema, que captava poupanças em regiões mais desenvolvidas e as transferia para as menos desenvolvidas, aplicando-as em empreendimentos produtivos, e o longo prazo de maturação dos investimentos florestais apoiados pelo principal fundo setorial, o Fiset-Reflorestamento.

O estímulo à formação de uma classe empresarial de origem local nas regiões mais pobres também era incluído entre os argumentos em defesa da permanência dos incentivos, conquanto grande parte das aplicações perdulárias dessa sistemática em projetos agropecuários, especialmente no Nordeste, deva ser debitada à iniciativa de grupos locais, que tinham, e continuam tendo, muita influência política sobre as decisões de alocar recursos nos chamados “projetos de terceiros”. Isto é, aqueles cujo financiamento era garantido pelos recursos livres dos fundos, recursos estes não-vinculados aos chamados “projetos próprios” de iniciativa do próprio grupo optante-investidor.

Essa situação de relativo impasse, quanto à atualização/melhoria da operacionalidade desse sistema de incentivos, só começou a ser superada no início dos anos oitenta, depois que vieram à luz algumas avaliações de pesquisadores, ligados a instituições oficiais e/ou à área acadêmica, sobre resultados parciais das aplicações desses incentivos, causando impacto mais amplo na opinião pública, dentro e fora do Governo.

Na vertente regional do sistema, a indústria incentivada do Nordeste mereceu maior atenção dos pesquisadores e das agências oficiais. A SUDENE e o BNB patrocinaram, em 1978, a primeira pesquisa de maior

fôlego sobre o tema⁽¹³⁾, fornecendo embasamento a diagnósticos e avaliações críticas que, em geral, concluíram pela imprescindibilidade dos incentivos como fator de redinamização, crescimento e modernização desse setor. Mas quase nada avançaram em termos de propostas para melhoria da organização e de dar maior eficiência à operacionalidade dos fundos de incentivos, que continuavam sendo tratados, quase consensualmente, como mecanismos acabados, de alta positividade, por definição (4)(9)(2)(8)(1).

Vale dizer, as avaliações quanto à “eficácia” das aplicações desses recursos pouco ou nada contribuíram para a melhoria da “eficiência” desses instrumentos de financiamento, à medida que os deixavam praticamente à parte, imunes a comentários críticos: quando algum questionamento maior era proposto, a discussão empacava na alegativa de escassez dos recursos ofertados frente a uma demanda insatisfeita crescente, como se, no âmbito de uma sistemática de aplicação de recursos públicos subsidiados, como esta, não constituísse fato óbvio a insurgência decorrente desse desequilíbrio entre oferta e demanda, independentemente de choques autônomos, tipo o do PIN/PROTERRA de 1970/71, por exemplo.

No setor industrial, esse aspecto da questão dos incentivos até que não assumia maior importância, vez que o balanço entre resultados positivos e negativos, dessas avaliações, favorecia amplamente os primeiros. Mas no setor agropecuário era diferente.

Desde MAHAR, 1974, passando por SANTOS, e HÉBETTE e MARIN, 1979, que chegaram a conclusões muito pessimistas sobre os projetos agropecuários incentivados pelo FINAM, desconfiava-se de que esse sistema funcionava segundo normas e procedimentos excessivamente complacentes, abrindo espaço para abusos, desvios e má-aloções de recursos, especialmente nesse setor.

Para o Nordeste, em trabalho patrocinado pelo IPEA/IPLAN como parte das avaliações visando ao Projeto Nordeste, também se chegou a conclusões semelhantes, conquanto os problemas se manifestassem aparentemente com menor gravidade que os observados na Amazônia (GASQUES e MOITA, 1985, segunda versão).

2.4. TENTATIVA DE SUPERAÇÃO DO IMPASSE: A AVALIAÇÃO DA COMIF

A acumulação dos “insights” críticos, objeto do subitem precedente, acerca de alguns programas incentivados nas duas regiões beneficiárias, a oportunidade em que o Governo Federal promovia ampla reformulação nas suas intervenções visando ao desenvolvimento do Nordeste, bem assim a reforma pioneira do Fiset-Reflorestamento de 1983, que conseguiu amainar algumas das características problemáticas desse fundo e forçou uma maior regionalização de suas aplicações em benefício do Nordeste, constituíram fatos que pressionaram no sentido da realização de uma avaliação, mais abrangente, da organização e funcionamento desse sistema de incentivos como um todo,, superando-se aquela polarização e o impasse referidos mediante a incumbência de coordenação desse trabalho à SEPLAN/PR. A sinalização oficial era no sentido de que os incentivos seriam avaliados sem a intenção fiscalista, imediatista, de ganhar receita com a sua eliminação, mas com o propósito de aumentar a eficácia de suas aplicações ou melhorar a qualidade da despesa pública envolvida, como era mais consentâneo com as atribuições dessa Secretaria.

Foi assim instituída, através do Decreto nº 91.158, de 18 de março de 1985, a Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (COMIF), tendo como objetivo precípua “efetuar a avaliação econômica e financeira e oferecer sugestões aperfeiçoadoras, relativamente aos incentivos fiscais aplicados por intermédio dos Fundos de Investimentos Regionais e Setoriais de que trata o Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, — FINOR, FINAM e FisetS —, bem como daqueles instituídos pelo Decreto-Lei nº 880, de 18 de setembro de 1969, administrados pelo Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (GERES).”

A COMIF encerrou seus trabalhos em junho de 1986, apresentando ao Governo Federal o seu relatório de avaliação dos fundos (IPEA/IPLAN/COMIF, 1986), no qual também foram apreciados aspectos organizativos e institucionais da sistemática, além de recomendado um elenco variado de medidas com vistas à sua reformulação.*

* As agências administradoras dos incentivos e os bancos operadores elaboraram avaliações parciais de cada fundo; o relatório final da COMIF incorpora parte das avaliações e recomendações aí veiculadas.

Parte das recomendações consubstanciou a reforma desse sistema de incentivos baixada pelo Governo em novembro de 1986, através dos Decretos-Lei n.ºs 2.298, 2.303 e 2.304, e do Decreto n.º 93.607, de 21 daquele mês.

2.5. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA SISTEMÁTICA

Como fecho deste capítulo, faz-se a seguir um esboço da organização e das principais normas de funcionamento desses fundos de incentivos, tal como vigoravam antes da reforma de novembro/86, permitindo que, em capítulo subsequente, possamos contrapor a esse esboço as medidas sugeridas pela COMIF e as principais mudanças introduzidas na sistemática, avaliando o seu alcance e a eficácia de sua adoção, bem assim identificando a insurgência de novos problemas e/ou o eventual agravamento dos existentes.

O sistema de incentivos do DL-1.376/74 pode ter sua organização e mecânica de funcionamento adequadamente compreendidas se for observado como três subsistemas mutuamente articulados;

2.5.1. Subsistema de Dedução Fiscal do Incentivo ou de Captação de Recursos

O incentivo é de opção das empresas-contribuintes do imposto de renda, que podem (ou podiam, até o exercício de 1987) deduzir até 25% do imposto devido (24%, a partir de 1988), mediante indicação, em sua declaração de renda anual, do fundo (ou fundos) para o qual (os quais) desejam destinar o valor de sua dedução. Os recursos dessa sistemática se originam principalmente dessa fonte, podendo ser suplementados pelas demais fontes listadas a seguir.

O destino da dedução (ou opção) pode ser feito visando à aplicação dos recursos, por intermédio dos fundos, em “projeto próprio” da empresa-contribuinte (que detenha a maioria do capital votante da empresa-projeto a incentivar, conforme permissivo do Artigo 18 do DL-1.376/74) ou em “projetos de terceiros” (artigo 17 do mesmo DL). Num ou noutro caso, a empresa-optante recolhe o imposto total para a Secretaria da Receita Federal (SRF/MF) e esta, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), repassa o valor dessas deduções, a crédito dos respectivos fundos, para os bancos que exercem o

papel de gestores financeiros da sistemática (o Banco do Nordeste do Brasil—BNB opera o FINOR, o Banco da Amazônia—BASA, o FINAM; e o Banco do Brasil, até 1988, operava os FISETs).

Recursos para os “projetos próprios” também podem ser captados através de um esquema de coligações: a empresa-optante que possui um mínimo de 5% (20%, a partir de novembro de 1986) do capital votante da nova sociedade constituída para tocar o projeto incentivado, pode vincular suas opções a esse projeto, como alternativa a ter que destiná-las a “projeto próprio”, de sua iniciativa e sob sua liderança, ou à “vala comum” dos fundos (para aplicação em “projetos de terceiros”).

Os recursos originários das opções não-vinculadas a “projetos próprios” dão entradas nos fundos contra a emissão de Certificados de Investimentos—CIs, em favor das respectivas empresas optantes.

De sua parte, os CIs se destinam, em última instâncias, a servir como moeda para compra ou arrematação dos valores patrimoniais acumulados pelos fundos, por ocasião dos leilões especiais, circulando no âmbito de um mercado “sui generis” (um “mercado cativo”, como tem sido adequadamente identificado), podendo, entretanto, — antes que ocorra a compensação de valores nesse mercado — serem negociados em mercado livre, transferindo-se de proprietário ou portador, mediante simples endosso.

Os dividendos ou bonificações distribuídos, relativos às ações de propriedade dos fundos, também constituem receitas ou ganhos patrimoniais destes, não obstante representarem, tradicionalmente, a contribuição menos significativa (quando não apenas simbólica) para o bolo total desses recursos.

Excepcionalmente, recursos para os fundos podem ser originários do orçamento público federal, através de subscrições de quotas autorizadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico—CDE, que exerce o papel de regulador, em última instância, do funcionamento desse sistema, aprovando os respectivos orçamentos de aplicação, decidindo ou recomendando medidas através de Exposições de Motivos, aprovadas pelo Presidente das República. Os fundos podem, inclusive, subscrever quotas uns dos outros, dependendo de autorização do CDE.

2.5.2. Subsistemas de Intermediação de Recursos (e de Administração da Carteira de Valores dos Fundos)

À medida que os recursos são repassados pela área fazendária a favor dos fundos, segundo cronograma da STN/MF e obedecido o limite orçamentário aprovado pelo CDE, os bancos efetivam a liberação para as sociedades-projetos incentivadas, em cumprimento a ordens de liberação emitidas pelas agências de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM, SUDEPE, EMBRATUR e IBDF). Assim, nesse aspecto, os fundos de incentivos mais se assemelham a contas-correntes bancárias, cujo “float” de saída é constante e depende do saldo positivo das entradas, e que operam à feição de “depósitos vinculados”, isto é, que possuem destinação específica.

Em geral, os recursos são liberados contra a emissão de ações preferenciais ou CPRs — *Certificados de Participação em Reflorestamento* — por parte das empresas incentivadas. Excepcionalmente, as liberações podem ser feitas, a critério da agência de desenvolvimento, em contrapartida à emissão de debêntures.

No caso de “projetos próprios”, as ações ou CPRs são emitidos em nome dos fundos e ficam sob a guarda do banco até que a SRF/MF confirme o recolhimento efetivo do imposto total devido pela empresa ou empresas-optantes. Feito isso, o banco endossa esses títulos da empresa-projeto para a optante (ou optantes), liberando a primeira (empresa-projeto) de qualquer monitoramento financeiro daí por diante.

No caso dos “projetos de terceiros”, a sociedade ou empresa-projeto emite as ações ou CPRs em favor dos fundos e estes títulos vão constituir o lastro patrimonial dos fundos, só podendo serem negociados através do “mercado cativo” a que se fez referência no subsistema anterior (via mecanismo dos leilões especiais).

É no âmbito desse mercado, e por ocasião desses leilões, que se dão as permutas entre as ações (ou CPRs) em poder dos fundos e os CIs, originalmente emitidos por esses fundos contra a entrada dos recursos direcionados a “projetos de terceiros”.

Por esse motivo, é aqui também onde o “incentivo fiscal” se transmuta em “subsídio”, no confronto entre o valor patrimonial das ações preferenciais (ou CPRs) dos fundos e o valor de mercado dos CIs, este,

último tradicionalmente aviltado, dadas as peculiaridades dessa sistemática de incentivos, agravadas por disfunções que foram objeto de avaliação mais detalhada por parte da COMIF.

2.5.3. Subsistema de Aplicação dos Recursos (e de Acompanhamento da Execução e Fiscalização dos Projetos)

Cabe exclusivamente à agência de desenvolvimento a avaliação dos projetos pleiteantes a incentivos e a recomendação de sua aprovação aos respectivos conselhos deliberativos ou comissões internas encarregadas da tarefa, como ocorria no IBDF.

As normas internas das agências, à exceção do IBDF, prevêm, como passo inicial da avaliação, um estudo financeiro da viabilidade privada do projeto e, em seguida, a sua classificação, de acordo com um “sistema de pontos”.

Através desse “sistemas de pontos” — não-seletivo, mas classificatório, enfatize-se — é que a agência estabelece a faixa percentual de recursos dos incentivos, em relação ao investimento total, a que o projeto terá acesso, faixa essa limitada ao máximo de 75%, até novembro de 1986; e a 50%, a partir daí.

“Projetos próprios” ou “projetos de terceiros” submetem-se ao mesmo tipo de avaliação, diferenciando-se apenas na fase de negociação, que vai desde a entrega da carta-consulta até praticamente a aprovação final do projeto, em que os “projetos próprios” gozam de maior autonomia em relação à agência no tocante à escolha do setor ou ramo específico de produção em que os incentivos serão alocados.

Por outro lado, a aprovação dos “projetos de terceiros” ou “projetos do Artigo 17” depende fortemente da política de alocações adotada pelas agências, já que a esses projetos se destinam os recursos livres dos fundos, sobre os quais não há “direito adquirido” em favor de optantes especiais, como ocorre com os “projetos do Artigo 18”, ou “projetos próprios”, referidos.

As agências também se encarregam de acompanhar a implantação e fiscalizar a execução dos projetos aprovados. Como regra geral, antes de qualquer liberação de recursos, as agências promovem fiscalização nos projetos para se inteirarem da correta e tempestiva execução dos investimentos previstos.

3. SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO DA COMIF

As avaliações realizadas pela COMIF conduziram a duas conclusões mais gerais:

- a) os incentivos fiscais ao desenvolvimento regional (FINOR, FINAM, FUNRES) e setorial (FISSET-Reflorestamento, Pesca e Turismo) mostraram-se, em geral, eficazes como indutores de atividades econômicas. Os resultados, na forma de criação de empresas, expansão de capacidade produtiva, geração de empregos e de receitas tributárias, foram importantes — mais significativos em alguns segmentos, com destaque para os que aplicaram recursos no setor industrial — conquanto, ainda insuficientes para reverter a situação de desigualdades regionais. Daí recomendar-se a manutenção dos incentivos regionais, desde que promovidas importantes correções de rumo;
- b) com efeito, não obstante os resultados positivos, foram detectadas inúmeras disfunções que, sem dúvida, prejudicaram a eficácia e reduziram a eficiência do instrumento. Essas disfunções se encontram a nível do sistema de opção pela utilização dos incentivos, marcadamente concentradora de renda e riqueza; a nível de aplicação dos recursos, onde muitas deficiências foram detectadas; e a nível da operação do mercado de títulos incentivados, ainda pouco transparente, desregulamentado e de maturação muito difícil.

Em termos mais específicos, o relatório da COMIF (IPEA/IPLAN/COMIF, 1986) registra as seguintes constatações:

3.1. CONSTATAÇÕES DE CARÁTER GERAL

- a) A aprovação de projetos não se faz de acordo com uma estratégia de desenvolvimento regional ou setorial.
- b) Não há análise econômica e social de projetos. Os pareceres (que encaminham os projetos para aprovação dos conselhos deliberativos das agências) não passam de resumos dos projetos apresentados.
- c) Em geral, o acompanhamento da execução dos projetos é precário ou inexistente.

- d) Não há avaliações “ex-post”.
- e) A alocação dos recursos por projeto é excessiva (até 75% do investimento total).
- f) Excetuado o FUNRES, há indicações de sobreestimação dos orçamentos nos fundos regionais e, especialmente, no Fiset-Reflorestamento.
- g) O nível de subsídio implícito é muito elevado (mais de 90%, no caso de “projetos de terceiros”).
- h) O mercado de títulos incentivados é ineficiente e, sob muitos aspectos, injustificável.
- i) A eficiência operacional das instituições é baixa;
- j) O papel dos bancos é passivo.
- l) Há muita interferência política nas decisões (de políticos, “lobbies” etc.).
- m) Os empresários e até mesmo as Agências encaram os recursos dos incentivos como dinheiro aplicado a “fundo perdido”.
- n) A legislação é falha, respaldando a noção de que o recurso é doado. Não há forma de punição eficaz para desvios e malversações.

3.2. CONSTATAÇÕES DE CARÁTER ESPECÍFICO A NÍVEL DO CONJUNTO DOS FUNDOS

- a) Evidências de grande desperdício de recursos nas sistemáticas do Fiset-Reflorestamento, FINOR-Agropecuário e FINAM-Agropecuário e Agroindustrial.
- b) Descontrole extremo e grande ineficiência operacional no Fiset-Reflorestamento, Fiset-Pesca e FINAM.
- c) Incentivo provavelmente desnecessário: caso do Fiset-Turismo, dada a pujança econômica setorial.

3.3. CONSTATAÇÕES DE CARÁTER ESPECÍFICO A NÍVEL DE CADA SEGMENTO DE FUNDO

3.3.1 FINOR—Industrial

Mostrou-se eficaz em induzir a implantação de importantes empreendimentos industriais. Aprofundou a integração industrial do Nordeste ao resto do País. Contudo, não se mostrou relevante para solucionar os graves problemas sociais da Região (desemprego e subemprego). Além disso, não tem atingido o segmento expressivo de empresas industriais de menor porte.

Entre paralisações e “empresas com problemas” foram preocupantes os índices da pesquisa diretas de 1977/78 (MINTER/SUDENE-BNB, 1980) e não são tranquilizadores os dados mais recentes (1984). Excessiva recorrência de empresas aos incentivos fiscais, com novos projetos de expansão, modernização, atualização financeira etc. Deficiente análise para avaliação e aprovação de projetos: o FINOR carece de critérios mais apropriados para a seleção de projetos. O acompanhamento dos projetos, enquanto dependentes do sistema, não é adequado e quando se deslocam dele é praticamente inexistente; inexistente avaliação periódica sobre o conjunto de ações do sistemas de incentivos.

Essas características da administração da sistemática, associadas ao frágil comprometimento material dos empresários com o sucesso da implantação do projeto (baixos níveis de contrapartida de recursos próprios), têm reforçado o conceito distorcido de que o incentivo fiscal é mera doação do Estado (dinheiro sem risco).

3.3.2. FINOR—Agropecuário

Segmento extremamente problemático, tendo em vistas o vulto dos recursos incentivados e os baixíssimos retornos econômicos e sociais registrados. Incentivou a modernização do latifúndio, orientando-se para apoiar grandes propriedades com superfície média superior a 4.500 ha (constatações da própria SUDENE).

Grande desperdício de recursos neste segmento: os projetos apresentam, em geral, baixas taxas de implantação e de produtividade, esta última, mesmo em comparação com rendimentos obtidos na pecuária não-incentivada no Nordeste. As metas de produção anual estabelecidas não têm sido atingidas. Ineficiência na administração do mecanismo: projetos com terras em situação não-regularizada junto ao INCRA; descumprimento das legislação trabalhista, negligência com relação ao cumprimento de normas internas da própria agência administradora.

3.3.3. FINAM—Industrial

Há dois modelos básicos de industrialização na Amazônia: o primeiro, com forte participação de matérias-primas locais e elevada dependência dos mercados internacionais de produtos (minerais não-metálicos,

madeira, borracha etc.). O outro modelo decorre da presença da Zona Franca de Manaus. Alguns problemas: expressiva capacidade ociosa; necessidade de modificações em linhas de produção como condição para sobrevivência.

O mecanismo de incentivos fiscais não tem recebido as correções necessárias nem o apoio e complementação de recursos, distorções na sistemática de aplicação dos incentivos fiscais geraram situações de atraso na quase totalidade dos projetos, a questão do emprego não é tratada à luz de uma política social que gere repercussões substantivas no desenvolvimento regional, reduzida contribuição dos projetos à elevação da qualidade de vida e do nível salarial; projetos têm estimulado: esvaziamento do campo, proletarização etc.

3.3.4. FINAM—Agropecuário e Agroindustrial

O impacto dos projetos agropecuários foi pequeno em relação ao planejado. Benefícios: criação de alguma infra-estrutura regional e geração de conhecimentos técnicos. As ineficiências do sistema são preocupantes: projetos com 15/16 anos têm sido extremamente ineficientes. Em 94 projetos agropecuários e agroindustriais implantados, apenas três apresentaram alguma rentabilidade. Os “projetos próprios” na agropecuária apresentam, em geral, menos problemas que os “projetos de terceiros”.

Há distorções graves que reforçaram a ineficácia do fundo:

- a) “certificados de implantação” expedidos para projetos não efetivamente implantados (a taxa de implantação de maior frequência situa-se entre 10% e 30% da meta projetada);
- b) grande número de mudanças de controle acionário, indicando existência de um pouquíssimo transparente “comércio de projetos incentivados”;
- c) paralisação de projetos e trocas de controle acionário elevam o seu custo: há casos de elevação de custos a serem cobertos com incentivo, em mais de 100%;
- d) aprovação de projetos liderados por empresas com restrições cadastrais;
- e) projetos com situação cadastral não regularizada junto ao INCRA; etc.

Problemas quanto às repercussões sociais e ecológicas:

- a) os incentivos pouco têm contribuído para a fixação da população regional;
- b) concentração de projetos em áreas de floresta semi-úmida na hiléia amazônica;
- c) substituição de formações florestais ricas por projetos de baixo nível de produtividade e de tecnologia.

3.3.5. Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES)

É restrito aos contribuintes domiciliados no Espírito Santo. Teve impacto positivo sobre a economia capixaba e, por sua característica peculiar de aplicar parte de seus recursos na modalidade de operações de crédito, pôde apoiar segmentos não contemplados pelos demais fundos de investimentos (pequenas empresas, especialmente).

Os “programas especiais” apoiados pela FUNRES não se mostraram satisfatórios no que respeita à geração de empregos e à formação de capital fixo das empresas. Quanto às operações de participação societária, a concentração das aplicações na Grande Vitória, o reduzido número de empresas apoiadas e o número expressivo de operações de capitalização, denotam a pouca flexibilidade deste tipo de operação.

As deficiências quanto à análise e acompanhamento dos projetos são similares às registradas na administração dos demais fundos de investimentos.

3.3.6. Fiset — Reflorestamento

Deslanchou a atividade reflorestadora no País. Proporcionou maior integração dos setores de beneficiamento da madeira com o setor florestal, bem como a verticalização empresarial. Apoiou a formação de “reflorestamentos independentes” que se capitalizaram, em boa dose, pela sobrestimação de custos de plantio pagos pelo IBDF.

A conformação oligopsonista dos mercados de madeira de reflorestamento, aliada ao continuado fluxo e à frouxa aplicação dos incentivos à atividade, têm tido efeitos perversos na concretização final de muitos projetos mal-localizados e até de alguns bem-situados, hoje improdutivos.

Marcantes ineficiências econômicas: sobreestimação dos custos; baixos rendimentos volumétricos incompatíveis com o nível de tecnologia silvicultural alcançados; estímulo indireto à remoção de florestas nativas, muitos plantios de árvores em terras agrícolas; alta rotatividade de empresas atuando apenas no período incentivado; parcela considerável de plantios com época de corte vencida, sendo anti-econômicos por falta de mercado consumidor ou por má localização.

Já existem indicações suficientes de que o setor empresarial do reflorestamento tem condições de sustentar os investimentos necessários à ampliação dos recursos florestais, destacando-se entre elas: a capitalização das empresas; a maior verticalização; os avanços na biotecnologia e produtividade média bastante alta; boas taxas internas de retorno dos projetos verticalizados.

Aceitação da Sociedade em Conta de Participação, problemática do ponto de vista jurídico para assumir compromissos com terceiros, especialmente nessa área de incentivos fiscais. Distorções envolvem: a organização de “falsos projetos próprios”; alta corretagem na captação dos incentivos; descaracterização da forma de coligação prevista em lei; e ausência de contrapartida de recursos próprios formalmente vinculada ao projeto.

Constatou-se vulnerabilidade técnica e administrativa do IBDF; não promoveu zoneamento ecológico-econômico do País que pudesse orientar a destinação criteriosa dos incentivos. Em geral, a política dos incentivos desse segmento do Fiset atendeu incipiente e insatisfatoriamente aos verdadeiros requerimentos florestais nacionais de consumo de madeira, não tendo proporcionado uma mais ampla e difusa reposição florestal.

3.3.7. Fiset—Pesca

O Fiset—Pesca é o fundo de menor participação nos recursos dos incentivos fiscais regulados pelo Decreto-lei 1.376/74. Contudo, acumulou várias distorções que, somadas a problemas conjunturais, fizeram com que o balanço de desempenho das empresas incentivadas fosse desalentador — a maioria das empresas apresenta situação financeira muito precária.

Ineficiência com relação à administração do fundo: desvio de recursos para aplicações em negócios outros; não aplicação da contrapartida de recursos próprios; liberações sem vistoria prévia; e execução precária e atrasada dos projetos.

A SUDEPE não foi capaz de implementar um plano integrado de desenvolvimento para o setor pesqueiro. A agência tem se comportado mais como uma repassadora de recursos do que como uma agência de desenvolvimento e, mesmo nessa função, seu desempenho tem sido precário.

3.3.8. Fiset—Turismo

O Fiset—Turismo tem limitado sua ação à região Centro-Sul. Para as regiões Norte e Nordeste são utilizados recursos do FINAM e do FINOR, respectivamente.

A construção de hotéis absorveu mais de 95% dos recursos do Fiset—Turismo desde a sua criação. Atualmente a política da EMBRATUR é de alocar mais recursos em investimentos não-hoteleiros. A participação do Fiset—Turismo nos incentivos fiscais tem caído ao longo do tempo: de 1976 a 1984 a sua participação no Fiset total caiu de 12,04% para 4,59%.

A atividade hoteleira apresenta boa rentabilidade; prazo de maturação das inversões não muito longo; baixa taxa de risco; e um imobilizado facilmente conversível para outras atividades. Nessas condições, o incentivo é muito provavelmente dispensável.

4. A REFORMA DE NOVEMBRO DE 1986

Do ponto de vistas técnico, a reforma do sistemas de incentivos do DL—1.376/74 resultou de um conjunto de propostas discutidas no âmbito de um grupo de trabalho, informalmente constituído, composto por representantes da SEPLAN, do Ministério da Fazenda e do Interior, reunido sob a coordenação deste último, tendo como base das medidas sugeridas as avaliações e recomendações originárias da COMIF.

A reforma atingiu praticamente os três subsistemas objeto do subitem 2.5 do capítulo segundo, e, conquanto tenha adotado uma estratégia mais conservadora — já que manteve a estrutura básica do sistema de fundos, especialmente o esquema de opções, tal como previsto em sua forma original pelo DL—1.376/74 — pretendeu atacar de frente, prioritariamente, as chamadas distorções do Artigo 18 (sistemática dos “projetos próprios”) que se constituíam basicamente na aceitação (ou na impossibilidade de coibição), por parte das agências, de projetos organizados mediante coligações de fachada, formalizadas apenas como troca-de-papéis entre agentes do setor privado para consagrar negociações financeiras de mercado em que as opções de pseudo-sócios-coligados eram captadas pelos líderes dos “projetos próprios” de forma onerosa. Isto é, contra o pagamento de comissões, ágios ou taxas de corretagem em valores normalmente superiores ao das cotações de mercado alcançadas pelos aviltados Certificados de Investimentos (CI) emitidos pelos fundos.

O grassamento dessa “distorção”, em especial entre optantes e investidores que operavam na órbita do Fiset—Reflorestamento e do FINAM, preocupava o Governo Federal e, em primeiro plano, as autoridades do Ministério do Interior, desde o final de 1985, tendo em vista o crescente volume de denúncias sobre a ocorrência dessas operações (da parte de empresas, investidores, políticos etc.) e a forte similitude que guardavam com aquelas práticas de mercado, em função das quais operou-se a substituição, em 1974, do Sistema 34/18 pelo Sistema de fundos, somando-se a esses motivos, no entanto, um fato agravante: o maior e praticamente único prejudicado entre os fundos, nesse caso, era o sistema FINOR/SUDENE e, por conseqüência, também, era atingida a média consensual dos interesses políticos regionais representados no Congresso, que têm o Nordeste como alvo prioritário de defesa e proteção, e que se sentiam acossadas ante a ameaça de perdas ainda maiores no volume desses recursos, nomeadamente dos que se destinavam a “projetos de terceiros” (que então estavam sendo desviados para aqueles dois outros fundos concorrentes do FINOR mediante o expediente das “falsas coligações”), cuja alocação é de competência exclusiva da agência administradora e favorece, predominantemente, o empresariado de origem local.

Em segundo plano, essa reforma abrangeu uma ampla gama de tópicos, adotando medidas fortemente coercitivas, em alguns casos — como ocorreu, por exemplo, com a obrigatoriedade das debêntures não-conversíveis em ações para o financiamento de “projetos de terceiros” na agropecuária dos fundos regionais e nos setores da pesca, turismo e reflorestamento — e apenas recomendativas, em alguns outros.

No conjunto, a reforma sinalizou no sentido do fortalecimento da capacidade de apoio financeiro, por parte dos fundos, aos “projetos de terceiros” ou do “Artigo 17”. Em compensação, impôs maior disciplina-mento e controle das aplicações com incentivos, objetivando alcançar maior eficácia dessas aplicações e melhorar a eficiência.

Infelizmente, a revogação decretada pelo Governo Federal, em agosto de 1987, do dispositivo que se afigurava como o principal redisciplinador dessa sistemática (caso da obrigatoriedade das debêntures anteriormente referida) comprometeu fortemente o equilíbrio de forças entre as medidas de favorecimento e as de saneamento componentes dessa reforma, fazendo quase tudo retroceder à estaca zero e abrindo espaço para facilitar o surgimento de novos problemas, ou para agravar os remanescentes.

O risco desse retrocesso e o provável agravamento dos problemas que fragilizam esse sistema de incentivos assumem agora (dezembro de 1989) importância ainda maior ante o significativo aumento — não inferior a 50%, em termos reais — do valor dessas renúncias fiscais esperado para 1990, comparativamente a 1989, em função de recente alteração na sistemática fiscal de cálculo das deduções do IRPJ destinadas aos incentivos do FINOR e FINAM (Lei nº 7.918, de 7 de dezembro de 1989).

Pela ordem de prioridade concedida nessa reforma, apresenta-se, em seguida, relação das 10 principais medidas que a consubstanciaram, com comentários sobre o alcance, o nível de implementação e a eficácia de cada uma delas:

MEDIDA Nº 1:

Aumento substancial (de 5 para 20%) do limite mínimo de participação da empresa-optante (ou do grupo de empresas-optantes coligadas) no capital votante da empresa incentivada, nos casos de “projetos próprios” organizados em participação conjunta, e outras medidas complementares visando ao saneamento da sistemática do Artigo 18 do DL—1.376/74 (problema das “falsas coligações”).

A julgar pela receptividade pouco amistosa que obteve entre as associações empresariais e de investidores que têm interesses nos programas de desenvolvimento financiados mediante incentivos fiscais, especialmente entre aquelas que congregam empresas corretoras e/ou captadoras de incentivos que atuam (e/ou especulam) no mercado secundário de títu-

los incentivados, tudo indica que a implantação dessa medida obteve alto índice de eficácia prática.

Paralelamente, a medida complementar de maior relevância, nessa área, foi a introdução da exigência de que as coligações deveriam comprovar o mínimo de dois anos de duração para conceder-se às empresas-coligadas o direito de aportarem seus incentivos nos projetos em participação conjunta.

Com efeito, a conjugação dessas duas medidas produziu um forte choque restritivo no esquema das captações especulativas (oneradas com taxas de intermediação, corretagens etc.), inerentes à organização de “projetos próprios” mediante “falsas coligações”. Esse esquema vinha ameaçando dominar o sistema de incentivos regionais e setoriais (com destaque para os flancos do Fiset—Reflorestamento e FINAM, e em prejuízo do FINOR) ante o agravamento da escassez de recursos veiculados pela sistemática (TABELA 4).

Por outro lado, a eficácia dessas medidas, mantido o quadro de escassez dos incentivos, abriu campo de manobra para a criatividade do mercado e colaborou decisivamente para o surgimento, na área do FINAM, de uma “distorção” ainda mais complexa e abrangente, como é o caso do ainda pouco conhecido “esquema do Artigo 17,5 (dezessete e meio)”, uma simples média aritmética dos números 17 e 18 como referência aos Artigos de iguais números do DL—1/376/74, destinada a sugerir, não sem ironia, que os projetos financiados com incentivos, segundo esse novo esquema, não se identificam rigorosamente como “projetos de terceiros”, nem como “projetos próprios”, enquadrando-se fora da legalidade estrita que deveria ser observada em cada um desses casos.

É importante aprofundar um pouco a caracterização dessa nova “distorção”.

O “esquema do Artigo 17,5” é também conhecido como “esquema do Artigo 17 carimbado”, ressaltando-se aí a participação da própria agência administradora do fundo (no caso, a SUDAM) na efetivação dos negócios de intermediação realizados entre os optantes-investidores e as empresas-projetos pleiteantes a incentivos. A SUDAM, no caso, precisa apor seu carimbo na documentação comprobatória dos negócios (daí a expressão “carimbado”) e/ou manifestar o seu endosso tácito a essas operações com vistas a:

- a) oferecer segurança às duas partes envolvidas na negociação financeira, em circuito privado, da intermediação;
- b) administrar a distribuição dos recursos entre os projetos assim viabilizados (comprometimento em torno de 70% dos recursos totais passíveis de manipulação pelo esquema) e os demais projetos em implantação, que pressionam politicamente para se manterem ativos como beneficiários dos incentivos (comprometendo os 30% restantes); e
- c) manter sob controle o "float" de recursos do fundo.

A efetivação desses negócios se deflaga a partir da própria agência, que oferece garantia de liberação dos recursos, desde que os interessados no projeto captem em mercado os incentivos respectivos. Para isso, basta que esses interessados comprovem, junto à agência, o fechamento do negócio, mediante documentação adequada (no caso, carta da empresa-optante autorizando a vinculação de sua opção ao respectivo projeto, com cópia das declarações de IRPJ dessas empresas, onde são registrados o valor da opção e o nome do fundo pelo qual optaram, acompanhada de cópias dos documentos de arrecadação do imposto pago).

Cumpridas essas exigências, a SUDAM, ainda que informalmente — afigura-se muito importante aqui essa "informalidade" para evitar possíveis rastros documentais dessas operações — garantirá o aporte de recursos àquele projeto, segundo escala de valores e cronograma de liberações previamente estabelecidos.*

Desse modo, o órgão passou a assegurar o direito previsto no Artigo 18 do DL—1.376/74 (de vinculação prévia de certa opção a determinado projeto, o que caracteriza o chamado "projeto próprio") a qualquer projeto que se lhe apresente com a captação de recursos já acerta-

* O Ministério do Interior abriu inquérito administrativo, em 1988, para investigar essas práticas e definir as responsabilidades das autoridades e funcionários envolvidos. A Polícia Federal, por outro lado, também procedeu a investigações em sua área específica, tudo indicando que não houve conclusões definitivas quanto ao cometimento de crimes e respectivas responsabilidades. Sabe-se, no entanto, que o Superintendente da SUDAM, Sr. Henry Kayath, que ocupava o cargo desde o início do atual Governo, foi afastado da direção do órgão no final do ano passado, em meio a um cípoal de denúncias, auditorias, inquéritos, comissões de investigação e desentendimentos com o titular da pasta, tendo como pano de fundo o problema dessas captações onerosas de incentivos.

da, o que implica admitir-se a “viabilização financeira do financiamento com incentivos”, ainda que onerada com custos financeiros de intermediação, como fator determinante da priorização de projetos por parte da agência administradora do fundo.

Subvertia-se, assim, a própria finalidade que justifica a existência de uma agência tipo SUDAM: orientar o desenvolvimento econômico regional; selecionar, para incentivar, os projetos empresariais que possam trazer maiores benefícios à Região, priorizando-os segundo seus méritos sócio-econômicos, locacionais etc.

De outra parte, comprometia-se a lisura da concorrência entre os fundos, prejudicando-se, no caso, o FINOR, que pela primeira vez (1988), em mais de 20 anos de existência dessa sistemática, apresentou um desempenho inferior ao do FINAM no tocante ao volume das opções conquistadas, exclusivamente em função dessa nova onda de especulação com os incentivos, obrigando o Governo Federal — inclusive à vista dos aspectos políticos suscitados nessa questão — a determinar importante subscrição de quotas do FINOR por parte do FINAM, numa tentativa de reequilibrar essas opções ao nível das previsões feitas no início do ano e/ou do desempenho verificado no exercício anterior (TABELAS 1, 2)*

Além disso, através dessas intermediações, ocorriam importantes vazamentos de renda tributável, engordando os índices de evasão fiscal a nível das pessoas físicas ou jurídicas envolvidas nesses negócios, já que os rendimentos seriam obtidos, não tinham origem legal e, portanto, declarável.

Importa reiterar que esse novo “esquema” afronta as próprias bases conceituais desse sistema de incentivos, que justifica a perda de receita pública em favor do setor privado somente pela estimulação de atividades produtivas em regiões carentes, não pelo “azeitamento” de circuitos financeiros de caráter especulativo, dinamizados por agentes desse mesmo setor.

* O Governo baixou duas Exposições de Motivos do CDE para realizar o intento (E.M. n.ºs 013 e 014, de 18.11 e 22.12.88, respectivamente), reduzindo na segunda o valor da subscrição determinado na primeira, o que, de certa forma, confirma a delicadeza da decisão política que precisou ser tomada.

Conclusivamente, esse sistema voltou a ser vítima do mesmo tipo de “disfunção” que, não obstante a nova e complexa roupagem com que agora se apresenta, tentou-se corrigir em 1974, com a instituição dos fundos de investimentos e que, a rigor, nunca deixou de estar presente (pe-lo menos até 1986) através das “falsas coligações” do Artigo 18, ainda que estas se tenham restringido, manifestamente, aos dois fundos de menor expressão financeira (FISSET—Reflorestamento e FINAM) dentre os três fundos de maior vulto e prestígio.

MEDIDA Nº 2:

Obrigatoriedade de aplicação dos recursos livres dos fundos (em “projetos do Artigo 17”) exclusivamente mediante a emissão de debêntures não-conversíveis em ações por parte da empresa beneficiária, nos casos de projetos agropecuários dos fundos regionais, FINOR e FINAM, e nos de reflorestamento, pesca e turismo dos fundos setoriais.

A sugestão ventilada no âmbito da COMIF restringia-se a que essa obrigatoriedade alcançasse apenas os projetos incentivados da agropecuária regional.

A inclusão entre esses projetos dos de reflorestamento, pesca e turismo só serviu para introduzir inconsistência técnica na redação do dispositivo legal, que foi imediatamente identificada como importante óbice ao efetivo cumprimento dessa norma (Artigo 10 do Dec. nº 93.607, de 21.11.86).

O motivo era simples, mas ponderável: nesse sistema de incentivos, a totalidade dos recursos veiculados pelo mecanismo do Artigo 17 não pode ser aplicada (como ocorreria no caso dos FISSETs, se o dispositivo fosse cumprido à risca) apenas em contrapartida à emissão de debêntures, porque isso contrariaria a mecânica essencial dos fundos, os quais, de um lado, se creditam de recursos mediante a emissão de Certificados de Investimentos (CIs) em favor de seus optantes, sob a garantia de que, de outro lado, esses CIs sirvam basicamente como moeda para compra ou arrematação das ações ou CPRs emitidos pelas empresas incentivadas a favor dos fundos, como contrapartida aos recursos destes recebidos.

Tendo em vista que as aplicações efetuadas contra a emissão de debêntures não-conversíveis em ações correspondem a “financiamentos sob a forma de empréstimos reembolsáveis”, os fundos deixariam, desse mo-

do, de acumular valores patrimoniais (ações ou CPRs), quebrando-se assim a regularidade de seu funcionamento e introduzindo-se novas distorções na valorização de mercado do estoque de CIs em circulação.

Vale dizer, uma decisão dessa natureza precisaria estar acompanhada, no caso dos FISETs, de medidas complementares que importassem na flexibilização dessa mecânica de funcionamento, de modo a evitar repercussões negativas sobre o respectivo mercado de títulos incentivados e a própria organização do sistema como um todo.

Já o mesmo seria dispensável em se tratando dos projetos agropecuários dos fundos regionais, porque, nesses casos, apenas **parte** dos recursos do Artigo 17 estaria sendo aplicada, segundo o esquema das debêntures não-conversíveis, o que não implicaria comprometimento do mercado em apreço, podendo, ao contrário, até funcionar como fator de redinamização e fortalecimento desse mercado, já que, no caso dos fundos regionais, a respectiva acumulação de valores ficaria restrita a ações preferenciais emitidas, em sua grande maioria, pelas empresas industriais beneficiárias dos incentivos, as quais, além de uma visibilidade patrimonial maior (facilitando auditagens, desestimulando desvios de aplicações, exibindo maior “disclosure” etc.), apresentam, perante os fundos, um desempenho econômico-financeiro mais positivo e um padrão de administração empresarial mais moderno e dinâmico que as agropecuárias.

Nada obstante, a importância dessa medida, se realmente tivesse alcançado apenas os projetos agropecuários dos fundos regionais (e se, por outro lado, **não tivessem sido revogadas nove meses após a sua entrada em vigor**, como já foi adiantado no introito deste capítulo) residiria primordialmente na mudança da forma de financiamento da agropecuária (ao invés de emitirem ações, as empresas rurais emitiriam títulos de dívidas), permitindo que os fundos inaugurassem, desse modo, um esquema de circularidade financeira auto-sustentável, a médio/longo prazo, exatamente a partir daquela faixa de projetos onde os subsídios perulários ocorrem com maior frequência, dada a impossibilidade de serem controlados (ou até graduados, se fosse o caso) quando essas empresas recebem os recursos dos incentivos contra a emissão de ações.

A propósito desse tema, a COMIF levantou — com a decisiva participação da SUDENE e do Banco do Nordeste no processo de avaliação dessa sistemática — uma “batelada” de elementos de convicção sobre as disfunções ligadas à adoção dessa forma de financiamento para

as empresas rurais, que vão desde a organização de uma sociedade anônima, de caráter fechado, geralmente de cunho familiar, no caso do Nordeste, ou também com propósitos especulativos por parte de grandes grupos do Centro-Sul, no caso da Amazônia, como mera formalidade para gestão de um patrimônio com a mínima “transparência-a-mercado”, indispensável apenas para enquadrar-se nas exigências formais dessa sistemática de incentivos, até as facilidades permitidas pelas normas de administração dos fundos com relação, por exemplo, ao cumprimento (pagamento) da contrapartida de recursos próprios, por parte da empresa incentivada, mediante a incorporação de parte do valor da terra nua (geralmente latifúndios improdutivos) às inversões do projeto, o que tem facultado, em inúmeros casos, que os interessados se dispensem de entrar com recurso financeiro adicional para a implantação de um projeto, cujo perfil típico o identifica como socialmente negativo (estímulo ao desemprego), ecologicamente desajustado e de baixa produtividade, mesmo em comparação à média do rendimento econômico, das regiões onde se instala (IPEA/IPLAN/COMIF,7) (SUDENE/BNB,12).

Durante o período de vigência dessa medida, a SUDENE aprovou não mais que uma dúzia de projetos agropecuários (pecuária de corte e reprodução) e só liberou recursos para esses projetos após a revogação da medida, permitindo que, em todos os casos, sem uma única exceção, a forma do financiamento fosse modificada para a emissão de ações como contrapartida das liberações. A SUDAM também aprovou alguns poucos projetos do setor, mas sob a condição de que, flexibilizada ou revogada essa norma, o esquema preferencial do financiamento seria através da emissão de ações. E o IBDF, como administrador do Fiset—Reflorestamento, empenhou-se na edição, por parte do Governo Federal, do Decreto nº 93.957, de 21 de janeiro de 1987, com o qual essa faixa do Fiset ficou dispensada de cumprir alguns dos mais importantes dispositivos saneadores que constituíram a reforma de novembro de 1986, inclusive este da obrigatoriedade das debêntures em “projetos de terceiros” ou do “Artigo 17”.

A revogação da medida para o caso desse Fiset até que se fundamentava em ponderáveis razões de ordem técnica, conforme comentário anterior. Porém, no caso dos fundos regionais, foi preciso uma forte concentração das forças políticas contrárias à medida para suprimi-la da legislação, aproveitando-se do vazio deixado pela não-regulamentação

das medida a nível operacional, bem como da oportunidade em que o Ministério do Interior mudava de titular, em meados de 1987.*

O Sistema FINOR/SUDENE, na mesmas oportunidade em que a COMIF realizava suas primeiras sessões, ouvindo os representantes das agências administradoras dos incentivos, tomou a iniciativa de suspender a aprovação de projetos de pecuária de corte (Portaria/SUDENE n.º 482, de 13 de junho de 1985), como resposta a algumas avaliações já divulgadas sobre a situação problemática de grande parte desses projetos.

O Prazo de vigência dessa suspensão foi prorrogado algumas vezes, até que, através da Portaria/SUDENE N.º 653, de 17 de julho de 1987, ficou decidido que o órgão retomaria a aprovação de projetos dessa atividade somente após constatar que pelo menos dois terços ou 67% dos projetos em implantação, nesse segmento, estejam concluídos. Segundo técnicos do órgão, esse limite não deve ser alcançado nos próximos dois ou três anos.

Como resultado dessas medidas, o volume de recursos aplicados na pecuária pela SUDENE foi reduzido significativamente, conforme TABELA 3.

Na área da SUDAM, não se registrou qualquer iniciativa do órgão com vistas ao redisciplinamento do apoio financeiro a esses projetos por força do que ficou decidido na reforma de novembro de 1986.

Contudo, quando o Governo Federal mobilizou-se com o Programa Nossa Natureza, no sentido de reduzir os impactos ambientais negativos, causados pela incidência anárquica de desmatamentos e queimadas na Amazônia, os projetos incentivados de "exploração pecuária" localizados nessa região, "que impliquem em formação de pastagens artificiais (...) em áreas de floresta densa, média ou fina", inclusive aqueles de "ex-

* Proposta de regulamentação das operações com debêntures achava-se em discussão, a nível técnico, no âmbito de um grupo de trabalho coordenado pela SEPLAN, quando sobreveio a revogação dessa medida. Nessa proposta, já se tinham como assentadas algumas diretrizes destinadas a preservar as características favorecidas dessa sistemática de financiamento à implantação de atividades produtivas a nível regional, tais como: a) juros menores e prazos maiores para os projetos agrícolas de produção alimentar; b) subsídios financeiros explícitos e pré-determinados, concedidos "ex-post" como descontos crescentes (dependendo da prioridade concedida à linha de produção escolhida) no saldo dos empréstimos, após constatada a implantação dos projetos etc.

ploração agrícola que envolvem culturas temporárias”, que seriam implantados nessas mesmas áreas, foram postos sob mira e tiveram sua aprovação suspensa por seis meses, a partir de abril de 1989.

Essa decisão — tomada “pela metade” e aparentemente com excesso de prudência, já que descartou-se propostas mais radical de suspender liberações de recursos do FINAM para projetos agropecuários em implantação, retomando-as somente após submeter esses projetos a um programa de auditoria específico — teve seus efeitos prorrogados por mais seis meses, quando venceu o primeiro período de suspensão.

Por outro lado, aproveitando-se dessa iniciativa do Governo Federal, a SUDAM modificou algumas de suas normas internas, estabelecendo limitações à aprovação de novos projetos agropecuários e abrindo espaço para uma intervenção mais decisiva do IBAMA na organização técnica e aprovação final desses projetos.

MEDIDA Nº 3:

Obrigatoriedade da Sociedade Anônima em todos os fundos, como forma societária para organização empresarial dos projetos demandantes a incentivos, excluindo-se, por consequência, a Sociedade em Conta de Participação (SCP) do sistema regulado pelo DL-1.376/74.

Juntamente com a determinação do DL-2.303/86, de submeter as SCPs às mesmas obrigações fiscais que atingem as sociedades anônimas na área do imposto de renda, essa medida mostrou-se de grande eficácia no redisciplinamento da sistemática dos incentivos setoriais ao reflorestamento, na qual esse tipo de sociedade tinha predominância, quase exclusiva, como forma de organização responsável pela captação dos incentivos para os projetos, antes que pelo empresariamento dos mesmos.

Por outro lado, entre técnicos e analistas do Fiset—Reflorestamento é generalizada a impressão de que a relativa facilidade com que o Governo Federal zerou os incentivos ao setor, a partir de 1989, deveu-se, em grande parte, ao cerco fatal que a reforma de novembro de 1986 impôs às SCPs.

Uma síntese do diagnóstico da COMIF sobre a natureza e as características dessa sociedade ilustra bem a importância que se atribui a ela como um dos principais responsáveis pelos problemas desse fundo setorial:

“Diferentemente da sistemática dos demais fundos, a “empresa típica” do Fiset—Reflorestamento é a pouco conhecida SCP. Esta sociedade opera mediante a liderança de um Sócio-ostensivo — no caso, a empresa reflorestadora — e o concurso de inúmeros Sócios-ocultos, que se associam a ela para viabilizarem o investimento mediante a participação conjunta dos incentivos a que têm direito; esses sócios-ocultos não respondem por nada nessa sociedade, a não ser por compromissos privados assumidos com o sócio-ostensivo; tudo aí, com relação aos interesses de terceiros e, por conseqüência, com relação aos interesses das próprias instituições que administram os incentivos fiscais, é de responsabilidade do sócio-ostensivo, que, por contrato, tem direito a 30% do resultado líquido do empreendimento florestal.

Juridicamente a SCP é uma entidade de “caráter oculto”, caracterizando-se pela “ausência de um capital ou patrimônio social e de uma firma ou denominação social própria”; as SCPs são entes que escapam à falência e à concordata, não constituem pessoas jurídicas, não têm sede, nem domicílio, não podem ser registradas, não têm “legitimatio ad causum” nem “ad processum” para estar em juízo, ativa ou passivamente etc. Visível só é a figura do sócio-gerente ou sócio-ostensivo, único que responde perante terceiros, vedada à SCP fazê-lo. Destarte, só este sócio é que poderá ser responsabilizado, em procedimento administrativo ou judicial, pela aplicação inadequada de incentivos fiscais.”

A predominância desse tipo de organização empresarial no Fiset—Reflorestamento parece ter deixado o sistema extremamente vulnerável a distorções; (...) as SCPs facilitaram a captação de incentivos pelo setor de forma anárquica, acomodando interesses produtivos de médio-longo prazo com interesses especulativos, que visam apenas a recuperar, imediatamente, parte do imposto de renda pago. A acomodação desses interesses, com a possível predominância dos especulativos, é manifesta nas seguintes principais distorções:

- a) sobrevivência das práticas de corretagem comissionadas de incentivos, que se pensava terem sido abolidas com a promulgação do DL-1.376/74;

- b) descaracterização de “projeto próprio”, tal como previsto no artigo 18 do DL-1.376/74, que passou a dar cobertura a essas práticas, concretizadas mediante a entabulação de negócios de recompra futura de CPRs (Certificados de Participação em Reflorestamento), títulos emitidos pelas SCPs representativos dos investimentos; e
- c) ausência de “recursos próprios” dos empresários que entrariam como contrapartida dos investimentos apoiados pelos incentivos (tal como ocorre no FINAM, FINOR e nos dois FISETs menores, principalmente no FISET—Turismo).

MEDIDA Nº 4:

Regulamentação da participação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) no acompanhamento, regulação e disciplinamento do Mercado Secundário de Títulos Incentivados (MSTI).

A participação da CVM na regulação desse mercado era reclamada, há muito, pelos técnicos e analistas desse sistema de incentivos. Visava-se, com isso, ao exercício de maior controle sobre os valores em circulação (e as empresas atuantes) nesse mercado, onde se confrontam, basicamente, os valores patrimoniais refletidos nos títulos (ações) pertencentes aos fundos com os valores de mercado dos CIs, determinando-se os subsídios financeiros embutidos na sistemática dos “projetos de terceiros” e a sua respectiva apropriação.

Essa participação foi regulamentada, em termos operacionais, através da Instrução Normativa CVM nº 92, de 8 de dezembro de 1988, que “dispõe sobre o registro e a fiscalização de sociedades beneficiárias de recursos oriundos de incentivos fiscais e sobre a negociação, em bolsas, dos valores mobiliários de emissão dessas sociedades.”

Nessa instrução, estabelecem-se as obrigações das empresas incentivadas com relação ao fornecimento de informações à CVM, bem como as penalidades pelo não cumprimento das normas nela contidas. Essas informações objetivam aproximar o nível de “disclosure” dessas empresas ao das “companhias abertas”.

A inauguração dessa sistemática não esteve isenta de dificuldades (observe-se, como preliminar, que o DL-2.298, que regula essa intervenção da CVM, foi promulgado em novembro de 1986, enquanto a Instrução Normativa CVM/92 foi baixada somente em dezembro de 1988). Especialmente as agências de desenvolvimento — em contraposição aos bancos operadores — não manifestaram entusiasmo com o disciplinamento dessa matéria, ainda mais quando (de novo, com destaque negativo para o caso da SUDAM), nas discussões promovidas pela CVM visando ao estabelecimento da sistemática de controle, tratou-se também da exigência de auditoria externa, aplicável às empresas incentivadas.

Essa falta de entusiasmo das agências se explica pelo “defensionismo” a que se fez referência na seção 2.3 do capítulo segundo deste artigo. Esse “defensionismo” comporta pronunciada atitude de resistência com relação à criação de novas obrigações para as empresas incentivadas que possam implicar, de alguma forma, na redução direta ou indireta:

- a) do nível dos estímulos indutores de localização pressupostos nos incentivos fiscais e financeiros que as agências administram; e/ou
- b) do poder de decisão dessas agências sobre o rigor e a amplitude e/ou a diferenciação prática que se poderiam dar ao cumprimento dessas obrigações por parte das empresas incentivadas.

No caso, a intervenção da CVM nesse mercado soou para as agências como uma penalização capaz de significar essas duas coisas, daí a pouco confortável, senão reticente (quando não tacitamente contrária), atitude desses órgãos em relação à intervenção.

O contrário ocorre com os bancos operadores. Estes “gostaram” de submeter essas empresas a controles mais rigorosos com relação ao seu desempenho econômico e financeiro (na linha do que “almeja” o comércio bancário em geral com os dados de um cadastro), o que é bastante funcional com as atribuições desses bancos, no tocante à valorização do patrimônio que administram, representado pela carteira de ações e títulos de propriedade dos fundos de incentivos.

Não obstante os percalços, pode-se dizer que essa medida obteve sucesso, pelo menos na sua primeira fase de implantação: até o final de 1989, cerca de metade das mais de 3.000 empresas incentivadas (a maior parte do Nordeste em relação às da Amazônia, em termos percentuais) já estavam submetidas ao controle e fiscalização da CVM.

Sobre o tema, resta apenas uma observação importante a fazer: em novembro de 1989, entre observadores de fora e de dentro da entidade, a CVM é tida, sob vários aspectos, e não obstante a qualidade do atual corpo técnico que presta serviços à instituição, como um órgão administrativamente desestruturado e tecnicamente desaparelhado para o exercício eficiente das funções que lhe são atribuídas somente no controle e fiscalização das cerca de mil sociedades de capital aberto que atuam no País. Esse fato, "per se", é causa de muito ceticismo em relação à eficácia do papel que essa instituição pode exercer no disciplinamento do mercado de títulos incentivados (onde atuam, como se frisou, mais de três mil empresas), se não ocorrerem mudanças significativas no quadro de deficiências que ela hoje apresenta.

MEDIDA Nº 5:

Obrigatoriedade de auditoria externa independente em empresas incentivadas, durante o período de implantação do projeto.

A importância dessa medida foi defendida por praticamente todos os participantes da COMIF, preocupados com a dificuldade de se obterem dados mais confiáveis sobre o desempenho econômico-financeiro das empresas incentivadas.

O fato de ter havido resistência à implantação dessa medida, conforme se ressaltou nos comentários relativos à Medida nº 4, especialmente a nível de agências administradoras desse sistema de incentivos e, muito particularmente, entre aquelas que apresentam maiores deficiências no exercício dessa administração, só vem corroborar a positividade da medida e a provável eficácia de sua implementação.

Sobre as condições para obtenção dessa eficácia, na prática, atente-se para os comentários sobre a Medida nº 4, que se articula estreitamente com a medida ora focalizada.

MEDIDA Nº 6:

Definição de um papel mais destacado para os Bancos Operadores na reorganização e administração dos fundos de incentivos.

Pouco efeito prático resultou dessa medida, não obstante a reiterada insistência dos bancos, junto às respectivas agências, no sentido de

fazerem uma divisão mais eqüitativa de atribuições e tarefas relativas à reorganização (implícita na idéia de reforma) e administração desse sistema de incentivos.

Tradicionalmente, os bancos se ressentem do papel passivo que lhes tem sido reservado nesse sistema: gerenciam a caixa dos fundos, recebendo e liberando recursos financeiros; controlam as opções respectivas e a emissão dos Certificados de Investimentos (CIs) em articulação com a SRF/MF; administram a respectiva carteira de ações; organizam e colaboram na promoção dos leilões desses títulos incentivados e, em especial, são cobrados com relação a iniciativas visando à dinamização do mercado secundário desses títulos e ao fortalecimento patrimonial dos fundos. Contudo, exercem pouquíssima influência no tocante à seleção dos projetos a incentivar e com relação ao controle sobre o "float" de recursos intermediados, cujas liberações dependem exclusivamente de autorizações emanadas das Agências.

No âmbito da COMIF, esse assunto foi ventilado algumas vezes, daí surgindo uma variada lista de sugestões.

A nível da legislação de reforma, o Decreto nº 93.607/86 tratou do assunto nos seguintes dispositivos:

— Art. 5º: onde se estabeleceu que a certificação da implantação de projetos, bem como a alienação de ações das empresas incentivadas, dependem de fiscalização prévia e emissão de parecer conclusivo que seriam de responsabilidade conjunta da Agência e do banco operador;

— Art. 7º: que atribuiu às agências e aos bancos a elaboração do "relatório detalhado" a que se refere o inciso segundo do Art. 10 do DL-1.376/74 (vide comentários à Medida nº 8); e

— Art. 8º: onde se estabelece que as agências, "em conjunto com os bancos operadores, (...) adotarão medidas visando ao aperfeiçoamento do processo de seleção de projetos, inclusive no tocante à análise técnica, econômica, financeira, social, ambiental e institucional, bem como aos processos de acompanhamento, fiscalização e avaliação de resultados."

Tudo indica que a pendência em relação ao cumprimento desses dispositivos se deve **menos** à exaustiva identificação dos processos administrativos e das áreas de atribuições específicas em que os bancos poderiam exercer um papel positivo em apoio à atividade das agências e mais à não-instituição de uma instância colegiada, provavelmente sob a coordenação do Ministério do Interior, com atribuições de articular agências e bancos na amarração de decisões conjuntas (e na aceitação de uma redivisão de poderes) nesse campo.

MEDIDA Nº 7:

Exigência de estudo de viabilidade econômica para todos os projetos pleiteantes a incentivos, e recomendação para melhoria da qualidade da análise e avaliação de projetos, bem como de seu acompanhamento, fiscalização e avaliação de resultados.

Essa medida foi discutida no âmbito da COMIF, sobretudo em função do que ocorria na área do Fiset—Reflorestamento, onde simplesmente inexistia qualquer esforço de avaliação econômica dos projetos pleiteantes a incentivos como condição para sua aprovação.

Nos fundos regionais, o problema se apresentava sob ângulo diferente: tratava-se de introduzir melhorias na metodologia tradicional de avaliação econômica e financeira dos projetos com vistas a aferir, adequadamente, os benefícios e custos sociais respectivos.

Em todos os fundos, fazia-se necessário tornar mais eficientes o acompanhamento e a fiscalização dos projetos.

A aplicação da primeira medida não teve tempo de ganhar efetividade dado:

- a) o adiamento concedido ao IBDF para aplicação das medidas baixadas pela Reforma; e
- b) a posterior revogação "tout court" do incentivo ao reflorestamento a partir de 1989.

Com relação à segunda medida, isto é, de recomendação aos fundos regionais para melhoria de métodos de trabalho nessa área, esse dispositivo da legislação de reforma pode ser incluído no rol dos que se tor-

naram letra morta, sem qualquer providência ou avanço significativo a registrar. O mesmo pode ser dito com relação à terceira medida ou recomendação.

À vista desses resultados, é oportuno ressaltar a grande atualidade do diagnóstico que, sobre o tema, a COMIF levantou em seu relatório de 1986, capítulo "Procedimentos de Análise para Seleção de Projetos adotados pelas Agências Administradoras dos Fundos de Incentivos (FINOR, FINAM, FISET, FUNRES)":

"A análise utilizada é precária do ponto de vista metodológico e deficiente em relação aos objetivos perseguidos pelas Agências de Desenvolvimento que administram a política dos incentivos; trata-se de um mero exercício de enquadramento dos projetos às normas legais e, desta forma, cerceia a capacidade de os relatórios transmitirem as reais contribuições que os projetos poderiam trazer ao desenvolvimento da área ou setor incentivado.

Os critérios de análise de projetos são diferenciados entre as Agências gestoras, o que conduz, às vezes, ao mau uso dos recursos financeiros e, muitas vezes, à saturação de projetos incentivados em uma mesma área. A pouca integração entre as Agências gestoras dos incentivos e a atuação destas, de forma excessivamente compartimentalizada, fazem gerar casos de superposição de ações.

O acompanhamento da implementação dos projetos é inadequado. Trata-se de uma mera verificação da execução físico-financeira dos projetos, tornando difícil a correção, em tempo hábil, dos desvios ocorrentes.

O processo de melhoria da atividade de análise é prejudicado devido ao divórcio existente entre as equipes de trabalho que deveriam operar articuladamente: isolam-se, de um lado, as equipes de análise e, de outro, as de fiscalização e acompanhamento dos projetos.

Inexiste acompanhamento do projeto após a sua implantação, o que torna impossível a verificação do grau de atingimento das metas especificadas pelos projetos originais e, conseqüentemente, prejudica as avaliações macroeconômicas e sociais das agências de desenvolvimento, bem como as atividades de planejamento das mesmas.

As agências não adotam um método efetivo de avaliação social de projetos. Utilizam um método substitutivo de pontuação que, pretensamente, leva em conta princípios de análise social, mas que, simplesmente, é usado para enquadrar os projetos em faixas de prioridades que determinam a participação dos incentivos no investimento total.”*

MEDIDA Nº 8:

Regulamentação e redisciplinamento do processo de orçamentação anual dos Fundos de Incentivos (FINOR, FINAM e FISETs)

A orçamentação anual das aplicações dos fundos, prevista no DL-1.376/74 (Artigo 10), ainda dependia de uma regulamentação operacional que pudesse dar maior eficácia e transparência a esse processo, por ocasião da reforma de novembro de 1986.

Tentou-se avançar nessa regulamentação através do disposto nos artigos 6º e 7º do Decreto nº 93.607. Contudo, até agora, pouco de efetivo se conseguiu nessa área. A simples transcrição desses dispositivos permite avaliar melhor o potencial de seu alcance:

“Art. 6º — Para efeito de cumprimento do § 1º do Artigo 10 do Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, o orçamento de comprometimento dos fundos, em função dos quais serão efetivadas as aprovações dos projetos de investimentos, conterão elementos justificativos das alocações previstas, com a indicação de prioridades, objetivos, metas e dos programas regionais e setoriais a serem implementados com recursos dos incentivos fiscais, destacando os aspectos de interiorização do desenvolvimento, mediante a execução de programas específicos.

Art. 7º — Anualmente, até 31 de janeiro, as agências de desenvolvimento e os bancos operadores dos fundos, através dos Ministérios a que estão vinculados, submeterão ao Conselho de Desenvolvimento Econômico—CDE o relatório detalhado a que se refere o § 2º do artigo 10 do Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974.

* Transcrição sintética das exposições e debates do “Seminário sobre Avaliação de Projetos com Incentivos Fiscais”, promovido pelo CENDEC/IPLAN/IPEA-SEPLAN-PR, Brasília/DF, em dezembro de 1985. O seminário foi organizado e dirigido pela equipe de Consultores da COMIF, com apoio do CENDEC, e dele participaram, dentre outros, técnicos representantes das seguintes agências: SUDENE, SUDAM, IBDF, SUDEPE, EMBRATUR e GERES/BNDES.

Parágrafo único — O relatório a que se refere o *caput* deste artigo apresentará informações detalhadas e analíticas sobre o desempenho do fundo e respectivos programas apoiados, por setor ou subsetor econômico, projeto a projeto, compreendendo;

- a) compromissos acumulados até o encerramento do exercício anterior;
- b) realizações do exercício anterior, confrontadas com o planejamento de metas físicas e financeiras perseguidas pela agência e com o orçamento de comprometimentos do Fundo respectivo, aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico—CDE;
- c) impactos sócio-econômicos dos programas em relação à política regional e setorial;
- d) ganhos de eficiência conseguidos no período, relativamente à operacionalidade do fundo, processos e métodos de trabalho adotados;
- e) destaque dos principais aspectos, problemas enfrentados, conclusões e sugestões para aperfeiçoamento.”

Tanto a SUDENE quanto a SUDAM ensaiam, desde 1987, a elaboração do relatório detalhado referido no Art. 7º. A SUDENE avança no aprimoramento desse processo de trabalho e, já neste ano, apresentou um relatório substancialmente mais analítico e abrangente que os dois primeiros, mas, ainda assim, insuficiente em relação às exigências do Art. 7º.

De outro lado, a SUDAM apresentou os seus dois primeiros relatórios com pouquíssimas informações, deixando de apresentar (ou de elaborar) o terceiro relatório, em 1989, talvez em decorrência das dificuldades administrativas por que passou o órgão, com a substituição de seu superintendente, acionada em meio a um processo político rumoroso e complexo, que envolveu praticamente todas as instâncias administrativas dessa agência.

Relativamente à proposta orçamentária das agências, deve-se observar que praticamente nada foi feito no sentido de enriquecer-lhe o conteúdo informativo, na linha do que determina o Art. 6º. Tais propostas continuam peças lacônicas, extremamente sintéticas e pobres, que objetivam o mero cumprimento de uma formalidade legal.

Mais importante: o processo de repasse de recursos da área econômica (SRF e STN, do Ministério da Fazenda) para o âmbito regional

(BNB/SUDENE e BASA/SUDAM, do Ministério do Interior) corre ao largo do processo orçamentário, como se se tratassem de duas sistemáticas de trabalho estranhas entre si. Isso torna o planejamento das aplicações desses fundos e a avaliação da execução das políticas e programas apoiados, figuras de retórica, atividades burocráticas insípidas, puro diversionismo com papéis.

Em 1989, tentou-se ainda, na área da SEPLAN (que exerce a Secretaria Executiva do CDE), tornar esses processos de orçamentação e execução financeira mais atrelados um ao outro, de modo a se reforçarem mutuamente, mas essa iniciativa resultou também frustrada, porque há necessidade de mudanças no próprio DL-1.376/74, mais especificamente no inciso primeiro do seu Artigo 10, para que se consiga uma amarração administrativa realmente eficaz desses processos e métodos de trabalho.

A conclusão a tirar, com relação à eficácia dessa medida, é de que ela foi cumprida apenas parcialmente, carecendo ainda de uma coordenação intragoverno, que possa dar maior celeridade à sua implementação.

MEDIDA Nº 9;

Redução de 75 para 50% da parcela máxima de financiamento do investimento total mediante incentivos; de 100 para 50%, no caso dos projetos de reflorestamento. Nos projetos de reformulação ou ampliação, esse limite foi reduzido para 40%.

Essa medida passou a vigorar imediatamente para todos os fundos, mas foi recebida de forma diferenciada, a nível operacional, por parte de cada uma das principais agências de desenvolvimento.

Em conjunto com a Medida nº 10, constituiu o principal bloco de decisões da reforma de novembro de 1986 com vistas a uma melhor distribuição dos recursos dessa sistemática de incentivos, beneficiando, em geral, os projetos de menor porte e, particularmente, aqueles que pretendem implantar novos empreendimentos (“vis-à-vis” os de reformulação e/ou que almejam ampliar suas capacidade produtiva já instalada), bem como os projetos de origem local, como é nitidamente o propósito da Medida nº 10.

A SUDENE baixou portaria adequando o seu sistema de priorização e pontuação de projetos ao novo limite percentual estabelecido para o cálculo dessa parcela.

Avaliações realizadas, pelo próprio órgão, indicavam que a média de participação “ex-post” dos incentivos nas inversões totais dos 100 maiores projetos—FINOR tinha ficado em torno de 35%, até 1985. Isso garantia boa margem de tranquilidade com relação ao não comprometimento do nível de viabilização da maioria dos projetos com o máximo de 50% de participação “ex-ante” (SUDENE/BNB, 12:81-4).

Ao contrário do que se observou na SUDENE, a administração da SUDAM manifestou evidente má vontade em relação ao correto cumprimento dessa norma.

Não obstante a insistência dos representantes da SEPLAN e do Ministério da Fazenda, nas reuniões de seu Conselho Deliberativo (CONDEL) — vide, a propósito, as atas das reuniões de 6.11.87 e 14.03.88, dentre outras — o órgão não modificou o seu regulamento operacional (Resolução CONDEL nº 2.525/76 objetivando sua adaptação ao Decreto que baixou essa medida.

Os projetos passaram a ser aprovados com a previsão de participação dos incentivos ao nível máximo de 50% das inversões totais, quando fossem de implantação, e de 40%, quando de reformulação ou ampliação, sem qualquer consideração em relação à faixa de prioridade alcançada (A, B, C etc.) de acordo com o sistema de pontuação explicitamente aplicado, a nível técnico, por ocasião da respectiva avaliação.

Na prática, isso significava que o órgão tornava letra morta todos os seus próprios critérios de aferição dos méritos apresentados pelos projetos, concedendo a todos eles — de maior ou de menor prioridade — igual nível de apoio financeiro, sem deixar de cumprir, por outro lado, pelo menos formalmente, a norma geral fixada pela legislação federal.

Essa metodologia de trabalho se tornava ainda mais absurda quando se constatava que, para os projetos industriais classificados em faixa posterior à “C” — que tinham direito a menos de 50% das inversões sob a forma de incentivos, quando prevalecia o máximo de 75% para o projeto de faixa “A” — essa participação alcançava agora a parcela máxima possível, o que implicava colocar esse projeto, na prática, em nível

de prioridade superior (ou pelo menos igual) ao das primeiras faixas de prioridades constantes da Resolução referida.

Até meados de 1989 não se tinha notícia de mudanças nessa orientação adotada pela administração da SUDAM. O registro circunstanciado de suas conseqüências para o sistema de incentivos, neste espaço, serve como exemplo da forte resistência com que a agência recebeu a maior parte das medidas que consubstanciaram a reforma de novembro de 1986.

MEDIDA Nº 10:

Represamento nos Fundos, em reforço dos recursos aplicáveis em “projetos de terceiros”, de 20% do valor das opções que seriam destinadas a “projetos próprios”.

Conforme já ressaltado nos comentários sobre a Medida nº 9, essa decisão teve, provavelmente, relativa importância na melhor distribuição dos recursos dos incentivos, fortalecendo financeiramente os fundos para o apoio a maior quantidade de projetos de menor porte e de origem local.

Deve-se sublinhar, também, que essa decisão veio quebrar a integridade de um direito que beneficiava os optantes de “projetos próprios”, desde que esses incentivos foram criados no início dos anos sessenta, obrigando esses optantes a contribuírem com parte de sua opção para os “projetos de terceiros”, selecionados pelas agências, segundo a sistemática operacional regularmente estabelecida.

Neste sentido, a consolidação dessa norma e o aprimoramento de sua implantação (por exemplo, garantindo-se que os recursos represados passem a favorecer efetivamente os projetos não-próprios) sinalizam no rumo de facilitar uma reformulação geral do “esquema do Artigo 18” na linha do que talvez venha a constituir a melhor alternativa para a coibição das aplicações via “artigo dezessete-e-meio”, objeto de comentários no tópico relativo à Medida nº 1.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Avaliando-se a reforma de novembro de 1986, a partir dos percalços observados durante a sua implantação, pode-se concluir que ela apresentou, de maneira geral, os seguintes resultados:

- a) elevado nível de eficácia, quando se voltou para eliminar distorções na captação dos recursos incentivados, ancoradas em regulamentação operacional estabelecida diretamente por lei ou decreto de nível federal (as Medidas n^os 1 e 3, do capítulo anterior, são exemplo disso);
- b) razoável eficácia, quando a eliminação dessas distorções e de outras dependia de regulamentação operacional de âmbito administrativo, a cargo das agências de Governo (Ministérios com atribuições na coordenação de políticas regionais; agências de regulação de mercado; agências de desenvolvimento regional, com ênfase para o papel destas; e bancos operadores), como providência secundária ou conseqüente ao que fora decidido ao nível da legislação federal. A maior parte das medidas arroladas no capítulo anterior enquadra-se nesta categoria;
- c) eficácia mínima, quando propôs a melhoria dos métodos e processos de trabalho relacionados ao planejamento e à orçamentação dos recursos veiculados, bem como à análise, avaliação, seleção, fiscalização e monitoramento dos projetos incentivados e/ou quando havia a necessidade de alterar — em busca de maior eficiência — o elenco de atribuições e poderes dos órgãos públicos envolvidos na administração desse sistema de incentivos; e
- d) eficácia direta praticamente nula, quando a implantação da medida deveria implicar eliminação ou redução do nível de subsídios embutidos na sistemática e/ou maior autonomização, ainda que a médio/longo prazo, dos fundos de investimentos, em relação à sua fonte praticamente hegemônica de recursos — os incentivos fiscais — como foi o caso da Medida n^o 2.

Além disso, deve-se ressaltar o fato, aparentemente contraditório, de que o surgimento de uma distorção mais complexa (como foi o caso das captações onerosas de incentivos através do “esquema do Artigo dezessete-e-meio”, comentado no capítulo anterior) se deveu, em larga medida, ao alto nível de eficácia conseguido com a implantação das Medidas n^os 1 e 3, num contexto de insegurança e escassez crescentes na oferta desses recursos, indicando isso a ocorrência de mera substituição de uma distorção “velha” (o caso das captações mediante as “falsas ligações” do Artigo 18) por uma “nova”.

Contudo, não se pode esquecer que essa “nova” distorção, em essência, difere muito pouco das que esse sistema de incentivos conjurou desde a sua criação, sinalizando assim para a persistência de problemas estruturais irresolvidos, o que obriga a que, no limitado espaço deste ar-

tigo, se descortine, criticamente, a evolução dessa sistemática, desde a sua origem, na tentativa de identificar tais problemas e recomendar possíveis soluções.

É o que se faz a seguir, organizando a exposição mediante agrupamento e listagem dos problemas considerados de maior relevância:

a) Problemas a nível da sistemática legal reguladora desses incentivos

- i) Organização de projetos mediante captação de incentivos, em mercado privado, de acordo com o “esquema do Artigo dezessete-e-meio”.

Essa questão foi discutida com mais detalhe nos comentários feitas sobre a Medida nº 1.

Objetivando a correção dessa “distorção”, o Ministério do Interior propôs ao Governo Federal, através da E.M. nº 067/GM, de 13 de outubro de 1989, um Projeto de Lei contendo o seguinte dispositivo saneador: (...).

“Art. 10 — Incorrerão nas mesmas penas cominadas ao crime de sonegação fiscal, definido na Lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965, aumentadas de um terço, com abertura obrigatória do competente processo administrativo, os dirigentes ou servidores dos órgãos e entidades da Administração Pública, direta ou indireta, que assegurarem ou propiciarem a aplicação, nos projetos aprovados pela SUDENE ou pela SUDAM, de recursos oriundos das deduções de que trata o art. 11, item I, letra “A”, do Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, em desconformidade com a estrita sistemática estabelecida nos arts. 17 e 18 do referido diploma legal”.

Referido projeto, assumido pelo poder executivo, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. Contudo, subsistem dúvidas sobre a total eficácia do dispositivo aí transcrito, se não forem introduzidas novas limitações quantitativas e qualitativas, na utilização dos incentivos fiscais via “esquema do Artigo 18” e/ou se não se impuserem limites percentuais diferenciados para as opções em favor do FINOR e do FINAM, reduzindo-se o teto percentual deste último fundo, em cuja administração os problemas do “dezessete-e-meio” afluíram e foram detectados oficialmente. Essas limitações seriam estabelecidas em lei e sinalizadas via orçamentação anual dos recursos incentivados.

Além disso, esse aparato legal restritivo seria complementado pela regulamentação, a nível de Lei Complementar e ordinária, do dispositivo constitucional que submete a gestão administrativas e operacional dos órgãos públicos aos procedimentos de auditoria interna e externa (em especial, Artigos 71, IV e 74 da Constituição Federal). Entende-se ainda que providências deveriam ser tomadas, a nível dessa legislação, para que as “aplicações com incentivos fiscais” passem a receber tratamento análogo ao das “despesas públicas”, para o fim de aplicação e eficácia dessas auditorias.

- ii) Não regulamentação das aplicações dos fundos em contrapartida à emissão de debêntures por parte das empresas com “projetos de terceiros” ou “do Artigo 17”.

Essa questão ficou relegada a segundo plano depois que foi revogadas a obrigatoriedade dessa forma de aplicação para os projetos do FIFSET e os agropecuários dos fundos regionais, prevista na reforma de novembro de 1986.

Todavia, a regulamentação dessa alternativa se faz necessária, a curto prazo, para maior flexibilização da operacionalidade dos fundos e, a médio/longo prazo, para abrir novas perspectivas de autonomização financeira desses fundos em relação à sua, praticamente exclusiva, fonte de recursos de hoje, os incentivos fiscais.

Com efeito, através das operações com debêntures (especialmente da modalidade não-conversível em ações, que corresponde a um empréstimo reembolsável, na prática) seria possível iniciar o processo de transformação desses fundos em “fundos rotativos”, aproximando-os, também, das práticas e técnicas consagradas pelo comércio bancário usual.

Por outro lado, a partir dessa abertura, os administradores desse sistema poderiam operar com maior grau de liberdade visando ao fortalecimento patrimonial da carteira de ações dos fundos, onde normalmente se reflete o desgaste da aplicação de recursos, em caráter exclusivo, contra a emissão de ações de empresas-titulares de projetos de qualquer porte, ramo ou setor de atividade.

Aspecto importante dessa regulamentação diz respeito às condições de prazo e encargos financeiros desses financiamentos: cumpriria estabelecer uma escala diferenciada de prazos de carência e vencimento,

de modo a compatibilizá-los com os prazos de implantação e maturação dos projetos incentivados; os encargos financeiros também deveriam ser fixados de forma diferenciada e favorecida, dependendo do tipo de projeto e da escala de prioridade em que este venha a se enquadrar.

A previsão de subsídios financeiros, de preferência, explicitamente pré-pactuados, seria condição indispensável para viabilizar a consolidação dessa forma de financiamento como alternativa à atual, já que esta, contemplando a emissão de ações para praticamente a totalidade dos projetos, embute subsídios significativos, distribuídos, no entanto, aprioristicamente, e de forma indiscriminada, sem levar em conta o tipo, as peculiaridades técnicas e econômico-financeiras e a prioridade do projeto apoiado. Esses subsídios poderiam assumir a forma de descontos no valor das prestações vincendas dos empréstimos, concedidos sob condições, isto é, somente após constatado que o projeto está implantado ou com seu cronograma de implantação (e os desembolsos relativos às contrapartidas de recursos próprios) rigorosamente em dia.

Associada à recomendação do subitem "a", essa regulamentação — além das vantagens técnicas que apresentaria — constituiria medida extremamente oportuna, se introduzida a curto prazo, tendo em vista o grande reforço financeiro de que serão beneficiários o FINOR e o FINAM, em 1990, quando as opções fiscais em seu favor deverão aumentar significativamente, em termos reais segundo estimativa conservadora em decorrência da indexação plena prevista para essas opções pela Lei nº 7.918, de 7 de dezembro de 1989.

b) Problema de Planejamento, Coordenação e Informação

- i) *Inexistência de uma instância central de planejamento, de preferência sob a forma colegiada, encarregada de coordenar a discussão, proposição e a implantação de medidas de atualização, aperfeiçoamento e reforma desse sistema de incentivos.*

A gravidade desse problema ficou patente desde a experiência com a reforma que instituiu os fundos de investimentos, em 1974. A legislação básica foi baixada após discutidas e avaliadas as medidas quanto à sua adequabilidade e conseqüências; mas daí para a frente o processo foi travado, permanecendo o sistema como que "solto no ar", sujeito a regulamentações e consertos limitados e parciais, oriundos de iniciativas descoordenadas, seja da área fiscal-tributária, seja da de planejamento e or-

çamento, seja da instância coordenadora das políticas de desenvolvimento regional e setorial.

A mesma experiência se repetiu com a reforma de novembro de 1986 (inspirada nas recomendações da COMIF). As complementações advindas logo em seguida à promulgação da legislação que substantivou a reforma, resultaram de iniciativas isoladas, discutidas e avaliadas apenas em áreas restritas do Governo, alheias à própria COMIF, e visaram antes a reduzir o alcance dessa reforma — como foi o caso do Decreto que isentou o IBDF, como administrador do Fiset—Reflorestamento, de cumprir algumas das mais importantes medidas reformadoras — do que propriamente a reforçá-la em suas intenções de mudança, mediante a regulamentação operacional indispensável para a correta e plena implantação de algumas das medidas mais relevantes então contempladas (exemplo disso: a Medida nº 2, de obrigatoriedade das debêntures para os projetos do Fiset e do setor agropecuário dos fundos regionais).

- ii) Inexistência de pesquisas periódicas, abrangentes e isentas, sobre os resultados das políticas de desenvolvimento viabilizadas pelos incentivos, a nível setorial e regional.

A constatação dessa deficiência vale para os incentivos fiscais de maneira geral, mas no caso das políticas de desenvolvimento regional voltadas para o Nordeste e a Amazônia isto soa como coisa mais grave, dado o próprio agravamento dos problemas sociais dessas regiões (segundo as estatísticas oficiais) e o grande interesse que o tema desperta junto a universidades e centros de pesquisa acadêmica de todo o País.

As poucas pesquisas e estudos mais abrangentes, de que se dispõem, resultaram de iniciativas da SUDENE e do BNB, como foi o caso do estudo concluído em 1980 (MINTER/SUDENE/BNB) e da recente pesquisa que esses órgãos oficiais vêm concluindo, tendo como tema os incentivos do FINOR.

Por outro lado, a maior parte dos dados disponíveis sobre o assunto (estatísticas de emprego, investimentos etc.) resultam de levantamentos feitos nos projetos aprovados e, portanto, refletem mais intenções ao invés de fatos.

Persistem dificuldades crônicas em relação a esse tema, tornando a sua pouca transparência para análises e avaliações mais isentas um argu-

mento adicional que, em vez de reduzir, reforça as suspeitas de ineficiência e baixo nível de eficácia desse sistema de incentivos.

- iii) Inexistência de um sistema de acompanhamento do desempenho conjuntural, "lato sensu", das empresas-projetos implantadas e em implantação.

Essa deficiência também é grave e reforça, pela base, o problema focalizado no subitem "b", anterior.

O acompanhamento tradicionalmente exercido pelas agências volta-se mais para verificar a posição da execução das inversões previstas nos projetos.

Imagina-se que uma determinação mais positiva no sentido de corrigir essa deficiência abriria campo de trabalho extremamente frutífero para a ação conjunta das agências e bancos operadores no sentido do fortalecimento desse sistema de incentivos.

Por outro lado, um sistema de acompanhamento com esse perfil poderia operar paralelamente àquele que se acha em implantação no âmbito das atribuições da CVM e dos bancos operadores, regulado pela Instrução Normativa/CVM nº 92/88, com a grande vantagem de poderem se apoiar mutuamente, mediante a permanente "checagem" e troca de informações e dados de interesse comum.

c) Recomendações visando à complementação da reforma de novembro de 1986

- i) Valorização do papel dos bancos operadores na administração desse sistema de incentivos.

A passividade dos bancos nessa administração é um problema crônico que depõe contra a Coordenação Ministerial desse sistema e as próprias agências, que pouca sensibilidade têm demonstrado diante dessa questão.

Parece evidente, no entanto, que a solução desse problema depende menos das agências e bancos do que da Coordenação Ministerial que os supervisiona.

A esse nível, uma redefinição dos papéis desses organismos, nessa administração, seria extremamente recomendável e mais do que oportuna, dependendo apenas de que haja efetiva decisão política e de que se encontrem meios objetivos para se fazer cumprir o que a legislação já estabelece sobre o tema (especialmente, Artigos 5º, 7º e 8º do Decreto nº 93.607/86).

- ii) Reestruturação institucional da SUDAM com vistas a revalorizar a atuação desse órgão na administração dos incentivos veiculados pelo FINAM.

Para a maioria dos técnicos e analistas governamentais que militam na área de políticas regionais é evidente a fragilidade técnica, administrativa e financeira da SUDAM ante a magnitude dos problemas que esse sistema de incentivos coloca e ante a própria dimensão física do território sobre o qual a SUDAM exerce a sua jurisdição.

Neste sentido, a SUDAM constitui literalmente um órgão simbólico: não marca presença visível na maior parte dos Estados e Territórios onde teoricamente deveria atuar, com exceção do Pará, onde mantém sua sede, Mato Grosso e provavelmente o Amazonas, especialmente em Manaus, onde opera em apoio às ações das SUFRAMA.

Essa reestruturação — com reforço significativo do aparato técnico e da capacidade operacional da SUDAM — é, há tempos, defendida pelos profissionais mais responsáveis que atuam dentro e fora dessa Superintendência, tratando-se de tema que deveria ser colocado em primeiro plano, por ocasião da retomada do planejamento das ações oficiais visando ao desenvolvimento da Amazônia.

Além disso, um projeto dessa natureza aproximaria mais a administração dessa importante agência da esfera de decisões federal, eliminando barreiras que se consolidaram ao longo do tempo em função do aparente abandono a que o órgão foi relegado.

- iii) Reaparelhamento técnico e administrativo da CVM de modo a dar condições a essa entidade de atender satisfatoriamente à nova demanda de serviços suscitada pelo disciplinamento do Mercado Secundário de Títulos Incentivados (MSTI).

Essa questão já foi objeto de comentários quando se tratou da Medida nº 4 no capítulo anterior.

Nesta oportunidade, reitera-se na recomendação tendo em vista a importância atribuída ao papel da CVM na regulação desse mercado, como recurso estratégico para a correção de disfunções tradicionalmente refletidas nos resultados da gestão da carteira de títulos dos fundos, oriundos das aplicações de recursos incentivados em “projetos de terceiros”.

Entre essas disfunções, destaca-se a distribuição e apropriação de importantes subsídios financeiros sem uma clara correspondência com o mérito econômico dos projetos, como decorrência de elementos e atitudes contraditórias, facilmente assimiláveis pela complacência desse sistema de incentivos, o qual tende a premiar mais, e com maior frequência, aquelas empresas-projetos que, além de menor visibilidade, apresentam retornos produtivos de menor significação.

Ressalte-se, finalmente, que essa recomendação é consentânea com a medida sugerida em *i.b*, objetivando o fortalecimento e o aperfeiçoamento desse sistema, a partir da correção de suas fragilidades mais graves.

TABELA 1
Distribuição Percentual dos Incentivos Fiscais do IRPJ, Segundo Fundos e Programas(a)

Exercício	FINOR (A)	FINAM (B)	FISÉT			PIN	PROTERRA	Total (%)	(B)/(A) (%)
			Pesca	Turismo	Reflores- tamento				
1962	100,0	—	—	—	—	—	—	100	—
1963	87,5	12,5	—	—	—	—	—	100	14,3
1964	91,6	8,4	—	—	—	—	—	100	9,2
1965	92,0	8,0	—	—	—	—	—	100	8,7
1966	82,9	17,1	—	—	—	—	—	100	20,6
1967	76,0	22,0	2,0	—	—	—	—	100	28,9
1968	64,5	22,8	6,1	5,0	1,6	—	—	100	35,3
1969	56,3	23,4	12,5	4,0	3,8	—	—	100	41,6
1970	54,0	22,1	13,4	3,9	6,6	—	—	100	40,9
1971	32,7	14,6	7,0	2,9	12,8	30,0	—	100	44,6
1972	24,1	9,0	3,3	2,3	12,0	30,5	18,8	100	37,3
1973	24,7	8,4	2,3	2,5	12,4	29,9	19,8	100	34,0
1974	23,9	9,4	1,2	2,2	12,7	30,4	20,2	100	39,3
1975	27,2	8,6	1,1	1,3	9,8	31,2	20,8	100	31,6
1976	21,8	7,3	0,8	1,5	15,9	31,6	21,1	100	33,5
1977	21,1	7,4	0,6	0,9	16,5	32,1	21,4	100	35,1
1978	19,9	7,8	0,5	0,8	19,8	30,7	20,5	100	39,2
1979	19,6	8,3	0,4	1,1	20,1	30,3	20,2	100	42,3
1980	20,2	8,7	0,4	1,1	19,4	30,1	20,1	100	43,1
1981	21,6	8,5	0,4	0,9	18,6	30,0	20,0	100	39,4
1982	23,2	9,8	0,3	0,7	16,0	30,0	20,0	100	42,2
1983	23,4	8,5	0,4	0,8	15,9	30,0	20,0	100	36,3
1984	25,3	8,8	0,4	0,8	14,7	30,0	20,0	100	34,8
1985	28,0	7,9	0,3	0,5	13,3	30,0	20,0	100	28,2
1986	26,2	14,5	0,1	0,6	8,6	30,0	20,0	100	55,3
1987	25,5	14,9	—	0,5	9,1	30,0	20,0	100	58,4
1988(b)	28,5	30,9	—	—	0,6	24,0	16,0	100	108,4
1988(c)	34,4	25,0	—	—	0,6	24,0	16,0	100	72,7

FONTES: CIEF/MF, DEMEC/BNB, CDE/SEPLAN.

(a) Foram excluídos os incentivos fiscais do FUNRES, EMBRAER e MOBRAL.

(b) A partir de 1988, as deduções do IRPJ em favor dos fundos e programas especiais foram reduzidas de 50 para 40% do imposto devido pela empresa-contribuinte.

(c) Após a subscrição de cotas do FINOR pelo FINAM autorizadas através da E.M. n.º 14 — CDE, de 21.12.88.

TABELA 2
Evolução das Opções pelos Incentivos Fiscais (1976/1988)
(Cz\$ Milhões a Preços Correntes)

Ano	FINOR (A)		FINAM (B)		Outros		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1976	2,6	20,6	0,9	7,1	9,1	72,3	12,6	100
1977	4,1	20,2	1,4	7,0	14,8	72,8	20,3	100
1978	5,4	18,7	2,1	7,3	21,3	74,0	28,8	100
1979	7,5	25,3	3,3	11,1	18,8	63,6	29,6	100
1980	13,5	19,1	5,8	8,2	51,3	72,7	70,6	100
1981	32,9	20,5	13,1	8,2	114,5	71,3	160,5	100
1982	75,1	21,9	31,3	9,1	235,4	69,0	341,8	100
1983	141,6	22,0	57,2	8,9	443,3	69,1	642,1	100
1984	396,3	23,4	137,3	8,1	1.160,4	68,5	1.694,0	100
1985	1.540,0	26,8	460,4	8,0	3.753,6	65,2	5.754,0	100
1986	8.811,0	26,2	4.890,0	14,5	19.945,0	59,3	33.646,0	100
1987	12.772,0	24,4	7.507,0	14,3	32.108,0	61,3	52.387,0	100
1988	67.290,0	—	72.908,0	—	—	—	—	—
1988 ¹	81.198,0	—	59.000,0	—	—	—	—	—

FONTE: SUDENE

OUTROS: FISET (Pesca, Turismo e Reflorestamento), FUNRES, EMBRAER, Fundação Educar, PIN, PROTERRA

(1) Após subscrição de quotas da FINOR pelo FINAM, autorizada pelo Governo Federal através da E. M. No. 014 — CDE, de 22.12.88.

TABELA 3
FINOR
Comprometimento dos incentivos com os projetos aprovados,
por setor/ramo (estrutura percentual)

Anos	Indústria de Transformação (a)	Agropecuária	Outros (b)	Total
1963	97,5	2,0	0,5	100,0
1964	98,0	—	2,0	100,0
1965	94,4	1,2	4,4	100,0
1966	91,0	6,1	2,9	100,0
1967	91,9	6,7	1,4	100,0
1968	79,3	17,6	3,1	100,0
1969	58,0	27,3	14,7	100,0
1970	55,0	40,2	4,8	100,0
1971	45,2	48,5	6,3	100,0
1972	53,1	42,3	4,6	100,0
1973	86,8	9,1	4,1	100,0
1974	88,9	4,3	6,8	100,0
1975	76,5	21,2	0,2	100,0
1976	73,6	9,1	16,7	100,0
1977	60,5	34,2	5,3	100,0
1978	81,3	14,7	4,0	100,0
1979	74,2	25,5	0,3	100,0
1980	83,1	15,2	1,7	100,0
1981	74,7	21,8	3,5	100,0
1982	69,7	18,7	11,6	100,0
1983	74,6	17,6	7,8	100,0
1984	69,3	24,5	5,2	100,0
1985	82,9	12,2	4,9	100,0
1986	79,2	14,5	6,3	100,0
1987	85,6	2,2	12,2	100,0
1988	84,1	9,3	6,6	100,0

FONTE: SUDENE, apud SUDENE/BNB, 1986 e Relatórios anuais do FINOR referentes ao período 1985/1988.

(a) Inclui a agroindústria.

(b) Engloba Turismo, Serviços, Telecomunicações, Extrativa Mineral e Pesca.

TABELA 4
Participação dos Fundos de Incentivos Fiscais na Arrecadação Bruta do Imposto de Renda das Empresas (IRPJ) (%)

Ano	Item		FISSET				Total
	FINOR	FINAM	Refloresta- mento	Turismo	Pesca	Outros(a)	
1975	13,6	4,3	4,9	0,6	0,5	1,1	25,0
1976	9,2	3,0	6,7	0,6	0,3	1,1	21,5
1977	9,6	3,3	7,6	0,4	0,3	1,2	23,6
1978	9,1	3,6	9,1	0,4	0,2	2,5	24,9
1979	9,2	3,9	9,5	0,5	0,2	1,5	24,8
1980	8,3	3,6	7,9	0,5	0,2	2,2	22,7
1981	9,0	3,6	7,8	0,4	0,2	2,3	23,3
1982	9,0	3,8	6,3	0,3	0,1	2,2	21,7
1983	5,3	2,1	3,6	0,2	0,1	1,4	12,7
1984	5,8	2,0	3,4	0,1	0,2	1,4	12,9
1985	7,2	2,0	3,4	0,1	0,1	1,5	14,3
1986	8,3	3,5	2,8	0,1	0,0	1,8	16,5
1987	6,5	4,1	2,0	0,1	—	1,3	14,0
1988	3,3	3,4	0,2	—	—	0,7	7,6

FONTE: SRF/CIEF.

(a) EMBRAER + FUNRES (ES) + MOBRAL.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARAÚJO, T. B. de. **Industrialização do Nordeste: intenções e resultados.** In MARANHÃO, (10).
2. COSTA, J. M. M. da. org. **Amazônia: desenvolvimento e ocupação.** Rio de Janeiro, 1979 (Série Monográfica, 29).
3. GASQUES, J. G. & MOITA, E. S. **Relatório de avaliação dos incentivos fiscais na agropecuária do Nordeste; FINOR—Agropecuário.** Brasília, 1985.
4. GOODMAN, D. E. & ALBUQUERQUE, R. C. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1984. (Relatório de pesquisa, 20).
5. HÉBETTE, J. & MARIN, R. E. A. **Colonização espontânea: política agrária e grupos sociais.** In COSTA (2).
6. HOLANDA, N. **Uma Reforma do sistema FINOR.** In: O NORDESTE e a Constituinte, NATAL-RN, Seminário SEDAP/GEPP, 1987.
7. IPEA/IPLAN/COMIF. **Relatório de avaliação dos incentivos fiscais regidos pelo Decreto-lei nº 1.376, de 12 de Dezembro de 1974.** Brasília, 1986 (mimeo).
8. MAGALHÃES, A. R. **Industrialização de desenvolvimento regional: nova indústria do Nordeste.** Brasília: IPEA, 1983 (Estudos para o Planejamento, 24).
9. MAHAR, D. J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978. (Coleção Relatórios de Pesquisas, 39).

10. MARANHÃO, S. org. **A Questão Nordeste: estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos.** São Paulo: Paz e Terra, 1984.
11. SANTOS, R. Sistema de propriedades e relações de trabalho no meio rural paraense. *In* COSTA (2).
12. SUDENE/BNB. **O Sistema FINOR: resultados e sugestões de aperfeiçoamento.** Fortaleza, BNB/PIMEC, 1986.
13. _____. **Relatório, preliminar da pesquisa sobre a indústria incentivada pelo sistema 34/18 — FINOR.** Recife, 1980 (mimeo).

Abstract: It analyzes the results of technical surveys of the regional and fiscal incentives, especially FINOR and FINAM, taking as a basis the evolution of the way that the regional incentives works, from its creation to the alterations reflected by it, as a result of the legislation and specific regulations. It emphasizes the november 1986 reforms, due to the surveys and suggestions of COMIF. It then makes recommendations to complement the aforementioned reforms and, as a consequence, it improves the basis of regional incentives funds.